

Profesionalización del comprador público

Como factor de impacto en el desempeño del sistema de contratación

Análisis comparado

+Toolkit

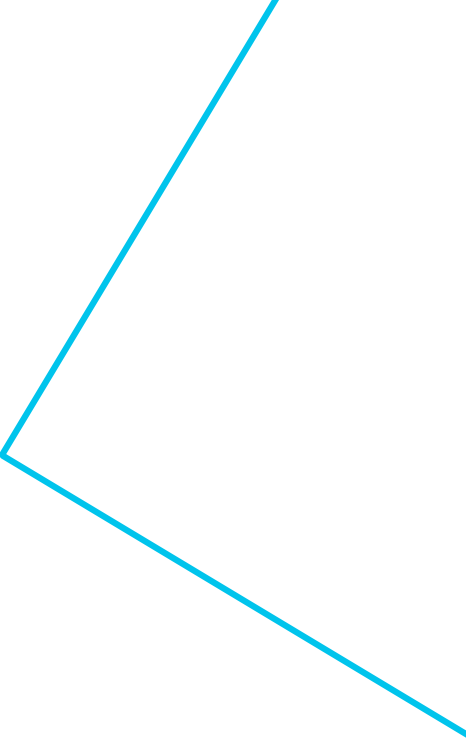


RED INTERAMERICANA
DE COMPRAS
GUBERNAMENTALES



OEA





**Profesionalización del
comprador público**
**como factor de impacto en el
desempeño del sistema de contratación:**

Análisis comparado y Toolkit

El presente estudio “Profesionalización del comprador público como factor de impacto en el desempeño del sistema de contratación: Análisis comparado y Toolkit” ha sido elaborado conjuntamente por la Organización de los Estados Americanos (OEA), como Secretaría Técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el fin de generar un benchmarking, y proponer un marco de acción regional para dotar a los países de una guía común que consolide y acelere sus avances de Profesionalización de la compra pública hacia un mejor desempeño público institucional.

ELABORADO POR:

Carlos Mauricio Ortiz Niño, experto en contrataciones públicas.

EQUIPO COORDINADOR Y REVISOR:

- Helena Fonseca, Especialista Principal Programa Compras Públicas y Secretaria Técnica RICG, Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Freddy Andara, Especialista Senior de Adquisiciones, Oficina de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ana Cristina Calderón, Especialista Senior, División de Gestión Fiscal, Sector de Instituciones para el Desarrollo, BID.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

- María Paula Lozano, Publicista Diseñadora

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES:

La OEA y el BID agradecen el compromiso y colaboración de las agencias y direcciones nacionales de contratación pública de 15 países miembros de la RICG: (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay); por su compromiso y disposición para responder al cuestionario solicitado.

ISBN: 978-0-8270-8150-5 Profesionalización del comprador público como factor de impacto en el desempeño del sistema de contratación: Análisis comparado y Toolkit

OAS Cataloging-in-Publication Data

Profesionalización del comprador público como factor de impacto en el desempeño del sistema de contratación: Análisis comparado y Toolkit / [elaborado por la Organización de los Estados Americanos - Secretaría Técnica de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, y el Banco Interamericano de Desarrollo].

p.; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D/XXVII.15)

ISBN 978-0-8270-8150-5

1. Public contracts--America. 2. Government purchasing--America. 3. Expenditures, Public--America. 4. Government spending policy--America. I. Organization of American States. Department for Effective Public Management. II. Inter-American Network on Government Procurement. III. Inter-American Development Bank. III. Series.

OEA/Ser.D/XXVII.15



PROFESIONALIZACIÓN DEL COMPRADOR PÚBLICO COMO FACTOR DE IMPACTO EN EL DESEMPEÑO DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN: ANÁLISIS COMPARADO Y TOOLKIT

La profesionalización del comprador público se ha convertido en una prioridad creciente en América Latina y el Caribe, no solo como respuesta a la necesidad de mejorar la eficiencia de la contratación pública, sino como condición para fortalecer las capacidades del Estado en la gestión del gasto y en la generación de valor público.

Los sistemas de contratación enfrentan hoy desafíos que no pueden resolverse únicamente mediante reformas normativas o mejoras procedimentales.

Requieren capacidades humanas y organizacionales capaces de interpretar necesidades, analizar mercados, gestionar riesgos, conducir procesos complejos y asegurar resultados en la ejecución contractual. Sin estas capacidades, incluso los marcos regulatorios más avanzados tienen un impacto limitado.

La profesionalización de la contratación pública no debe entenderse únicamente como la suma de instrumentos (formación, certificación e incentivos) ni como un componente accesorio de la gestión administrativa. Para que se traduzca en cambios sostenidos en la práctica, es necesario reconocer explícitamente a la contratación como una función especializada del Estado, con contenido técnico propio, responsabilidades diferenciadas y una contribución directa a la calidad del gasto de contratación. Cuando este reconocimiento no existe, la función tiende a operar como una actividad de trámite: la formación se concentra en el cumplimiento procedimental, la certificación pierde capacidad para ordenar quién puede desempeñar funciones críticas y los incentivos quedan desconectados del desempeño. En cambio, cuando la contratación se concibe como función especializada, se habilita la definición de perfiles y competencias por rol, la exigencia efectiva de estándares mínimos para decisiones clave y la orientación del sistema hacia resultados.

Este enfoque supone, además, ampliar la mirada desde las capacidades individuales del comprador público hacia la arquitectura institucional del talento que las hace posibles y sostenibles. La profesionalización depende de cómo el Estado diseña y gestiona ese sistema: definición y diferenciación de roles, mecanismos de selección e ingreso, asignación de personal a funciones críticas, rutas de desarrollo de capacidades por niveles, certificación vinculada a responsabilidades, evaluación del desempeño con criterios específicos de contratación, e incentivos



y carrera que favorezcan retención y continuidad. Sin esta arquitectura, los esfuerzos formativos tienden a ser episódicos, no se consolidan como práctica organizacional y difícilmente se reflejan en mejoras consistentes del desempeño del sistema.

En el marco de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) se ha reconocido esta necesidad. La [Declaración de 2021 “Contratación Pública como área estratégica para la generación de un mayor valor público y un mejor acceso a derechos de la ciudadanía”](#), ha impulsado un proceso de seguimiento a sus recomendaciones para conocer el nivel de avance de los países hacia una compra pública más estratégica. Durante 2025, con miras a profundizar el análisis sobre el panorama regional, se levantó una encuesta que, por primera vez, hizo posible contar con una visión comparada de la situación actual de los países; así como amplificar el análisis de la recomendación No. 4¹, lo cual permitió identificar: estructuras institucionales disímiles, avances importantes en formación, esfuerzos aislados en certificación, mecanismos incipientes de incentivos y una integración aún insuficiente con los sistemas de servicio civil.

A partir de estos insumos, este estudio desarrolla un análisis que se concentra en la profesionalización de la compra pública, y propone un marco de acción regional, el cual se fortalece con la promulgación de la [Declaración de 2025 “Profesionalización en Compra Pública como pilar estratégico hacia el mejor desempeño público”](#), concebida precisamente para dotar a los países de una guía común que consolide y acelere sus avances.

El estudio se organiza en tres partes:

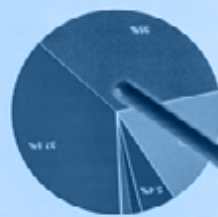
- i)** Un análisis comparado de las prácticas de los países basado en los resultados de la encuesta RICG 2025, identificando patrones, avances y limitaciones comunes.
- ii)** Un diagnóstico regional que sintetiza las brechas estructurales que frenan la consolidación de una función profesional en contratación pública y recoge las mejores prácticas y aprendizajes observados.
- iii)** Un Toolkit orientado a la acción: un conjunto de líneas estratégicas, una hoja de ruta en etapas y un sistema de indicadores que permite evaluar la profesionalización desde el conocimiento hasta los resultados.

El propósito final del documento es ofrecer una guía clara, útil y aplicable para que los países puedan avanzar hacia sistemas de contratación más profesionales, estables y orientados a resultados, fortaleciendo así la capacidad del Estado para gestionar el gasto público con mayor eficiencia, integridad y valor para la ciudadanía.

1. Recomendación No. 4: “Promover y elevar la profesionalización del comprador público con el fin de dotarlos de conocimientos y habilidades necesarias para fortalecer sus capacidades orientadas a generar un mayor valor público, a través de los procesos de adquisición de bienes, servicios y obras”.

1

ANÁLISIS COMPARADO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL COMPRADOR PÚBLICO EN LA REGIÓN



- SWM
- Arístide
- Ruppert (Agent, Apply)
- Chief (Solo, Client, Zero, Apply)
- Sait
- Ecker
- I dont know what a Provisioner is
- Other



Which Provisioner do you use the most? (691 responses)



Esta sección presenta un análisis comparado de las prácticas de profesionalización del comprador público en América Latina y el Caribe, basado en los resultados de la encuesta aplicada en 2025 en el marco del seguimiento a los compromisos asumidos por los países de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales en la Declaración de 2021. La encuesta, aplicada a los órganos rectores de contratación de la región, permite evaluar el grado de avance en la implementación de la Recomendación 4 sobre profesionalización y, aporta una base empírica homogénea para comparar estructuras institucionales, capacidades, mecanismos de formación, incentivos y articulación con los sistemas de función pública. Las preguntas de la encuesta relacionadas con profesionalización se encuentran en el Anexo 1.

El análisis se organiza en siete dimensiones que reflejan los componentes centrales de la profesionalización según el marco de la RICG:

- i) Estructura institucional y recursos humanos;
- ii) Perfiles y marcos de competencias;
- iii) Certificación;
- iv) Planificación y formación;
- v) Evaluación de la capacitación;
- vi) Incentivos y desarrollo profesional;
- vii) Carrera administrativa y articulación institucional.

Cada dimensión se examina comparando los avances reportados por los países, identificando patrones regionales, diferencias significativas y configuraciones institucionales que explican los distintos niveles de madurez.

La evidencia recogida permite observar una región que ha avanzado de manera sostenida pero desigual. Mientras algunos países han consolidado estructuras formales, marcos de competencias, certificación obligatoria y programas de formación continua, otros aún operan con criterios generales del servicio civil, información fragmentaria, iniciativas puntuales y sin mecanismos que integren formación, incentivos y carrera. Estos contrastes constituyen la base empírica para las secciones siguientes del estudio, orientadas a identificar brechas estructurales, buenas prácticas y opciones de política para fortalecer la profesionalización del comprador público en la región.



1.1. Estructura institucional y recursos humanos en contratación pública

La configuración institucional es muy heterogénea. En un extremo se ubican modelos de fuerte concentración. En el otro extremo se encuentran sistemas con una red extensa de unidades bajo coordinación del ente rector. Esta variación indica que, la carga de coordinación y supervisión que enfrentan los órganos rectores es muy distinta según el diseño institucional, y plantea desafíos diferentes en términos de estandarización de prácticas, monitoreo y soporte técnico.

La encuesta confirma que la existencia de unidades de compra formalmente identificadas es una condición que solo está parcialmente consolidada en la región. Entre los países que entregaron información, el 57% reporta contar con estas unidades dentro del ámbito de aplicación del órgano rector (Brasil, Islas Caimán, Costa Rica, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Islas Turcas y Caicos y Uruguay). Mientras que el 43% restante (Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Surinam y Trinidad y Tobago) declara no disponer de una estructura dependiente equivalente.

La información sobre recursos humanos específicos para compras es incluso más escasa. Solo el 33% de los países que respondieron declara contar con funcionarios asignados específicamente a las unidades de compras (Colombia, Costa Rica, Paraguay, Islas Turcas y Caicos y Uruguay). El resto de los países señala no disponer de información consolidada o no contar con personal dedicado de manera exclusiva a las funciones de compra que, en la práctica, suelen estar distribuidas entre múltiples roles. Este vacío de datos no es un problema menor, es un indicador de debilidades en la gestión del recurso humano y en los sistemas de información administrados por los órganos rectores, y un limitante de la capacidad de los países para planificar necesidades de personal, dimensionar cargas de trabajo y diseñar estrategias de profesionalización ajustadas a la realidad de su aparato de compras.

En términos comparativos, el diagnóstico sugiere una doble brecha estructural. Por un lado, países que aún no han consolidado una red definida de unidades de compra bajo el ámbito del órgano rector lo que dificulta cualquier intento de profesionalización sistemática. Por otro lado, países que sí cuentan con estructuras extensas o centralizadas, pero carecen de información básica sobre su personal o de esquemas claros de dedicación exclusiva. En ambos casos, la ausencia de datos confiables y de una arquitectura institucional plenamente definida se convierte en un obstáculo para avanzar hacia modelos de comprador público profesional, con roles claramente delimitados y una gestión estratégica del talento.



1.2. Perfiles, requisitos y marcos de competencias

La comparación regional muestra que los requisitos para asumir funciones en compras públicas siguen un patrón de avance parcial y fragmentado. Aunque el 53% de los países reporta exigir formación universitaria o certificaciones profesionales específicas (Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Jamaica, República Dominicana, Trinidad y Tobago e Islas Turcas y Caicos), casi la mitad de la región (Bolivia, Islas Caimán, Colombia, Honduras, Paraguay, Surinam y Uruguay), sigue operando con criterios generales del servicio civil sin reconocimiento específico del rol del comprador público.

Los países que sí cuentan con exigencias formales presentan enfoques distintos. Brasil se destaca por requerir formación asociada a la **Lei 14.133/2021**, que incorpora estándares explícitos para los agentes de contratación y orienta la profesionalización hacia competencias vinculadas a la nueva normativa. Costa Rica exige títulos en Administración Pública, Contaduría o Finanzas e incorpora este requisito dentro de un programa más amplio de fortalecimiento institucional. Jamaica opera con un modelo más estructurado, donde se exige al menos un **Bachelor's Degree en Management, Accounting o Public Administration**. República Dominicana exige títulos universitarios en ciencias económicas, jurídicas o administrativas, y las Islas Turcas y Caicos se distingue por requerir grados directamente relacionados con **Procurement o Project Management** lo que refleja una aproximación más especializada.

En contraste, varios países de la región carecen de requisitos específicos para funciones en compras. Paraguay, Surinam y Bolivia reconocen la experiencia previa como criterio relevante, pero no la han formalizado mediante perfiles normativos. En Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Uruguay, los requisitos para cargos de compras no están estandarizados ni reconocen formalmente la función del comprador público, incluso cuando algunos de estos países han avanzado en formación y certificación, lo que sugiere una falta de consistencia entre la política de talento humano y los esfuerzos del órgano rector.

La existencia de entidades responsables de regular la carrera profesional del comprador público es aún más limitada. Solo Islas Caimán, Jamaica y República Dominicana reportan tener instancias con funciones vinculadas a la regulación del personal de compras. En todos estos casos, las funciones son principalmente de carácter normativo o de supervisión del sistema, no de gestión integral de carrera. Islas Caimán articula estas responsabilidades a través de la Central Procurement Office. Jamaica lo hace mediante la **Public Procurement Commission**, y República Dominicana se apoya en el Ministerio de Administración Pública como ente rector del servicio civil.

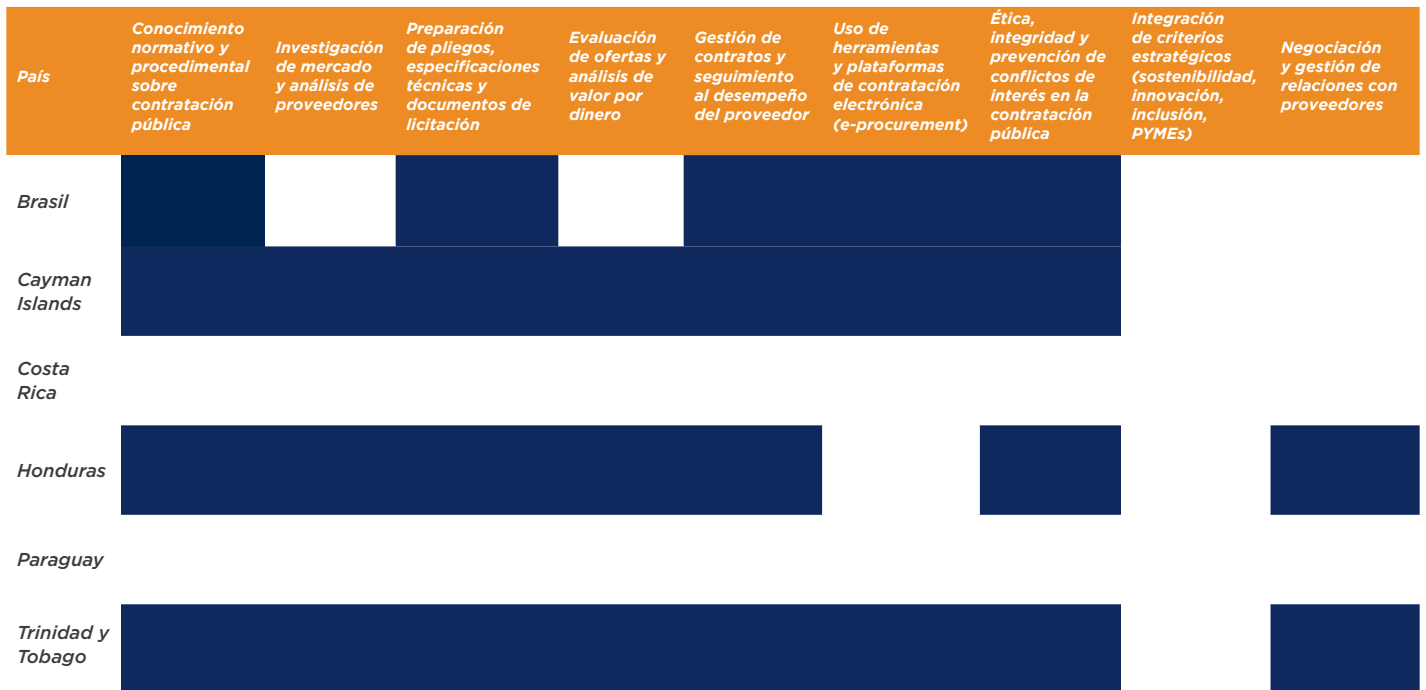
El desarrollo de perfiles de selección también es desigual. Solo tres países, Islas Caimán, Trinidad y Tobago e Islas Turcas y Caicos, cuentan con perfiles definidos por el órgano rector y utilizados para procesos de selección y reclutamiento. Trinidad y Tobago se apoya en los **Training Standards** publicados por la **Office of Procurement Regulation**, que detallan competencias, niveles de formación y responsabilidades asociadas. Islas Turcas y Caicos reporta cinco perfiles oficiales y concursos públicos estructurados, mientras que Islas Caimán utiliza perfiles definidos por la **Central Procurement Office** que orientan tanto la selección como la capacitación. En el



resto de la región los perfiles no existen, están en desarrollo o no son vinculantes, lo que limita la estandarización de competencias mínimas para el ingreso al rol.

El estado de los marcos de competencias confirma esta fragmentación. Solo Trinidad y Tobago reporta un marco formalmente adoptado, mientras que Brasil, Islas Caimán, Costa Rica, Honduras y Paraguay han avanzado parcialmente mediante pilotos, guías internas o versiones iniciales. Los demás países carecen de un marco de competencias, lo que impide establecer expectativas claras sobre conocimientos, habilidades y comportamientos esperados para los distintos niveles de la carrera en compras.

Incluso entre los países que poseen marcos completos o parciales, la cobertura de competencias estratégicas es insuficiente. Las competencias operativas están presentes en la mayoría de los casos (tales como conocimiento normativo, preparación de pliegos y especificaciones técnicas, gestión de contratos, ética e integridad) con un nivel de adopción de 67%. Las competencias técnicas vinculadas al análisis de valor por dinero, uso de plataformas electrónicas o análisis de mercado alcanzan solo al 50%. Sobre las habilidades estratégicas como sostenibilidad e innovación están prácticamente ausentes. ningún país reportó incluirlas de forma explícita en sus marcos de competencias.



El análisis comparativo sugiere que la región ha avanzado más en definir requisitos académicos y perfiles operativos que en desarrollar un marco integral de competencias que articule roles, niveles de carrera y habilidades estratégicas orientadas al valor público. Los países del Caribe exhiben prácticas más maduras en perfiles y marcos formales. El rezago en la definición de competencias estratégicas constituye una de las brechas más claras para el fortalecimiento del comprador público en la región.



1.3. Certificación y acreditación del personal de compras

La certificación formal del comprador público es uno de los componentes con mayor disparidad en la región. Solo el 33% de los países (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana) reporta que el órgano rector tiene competencias para acreditar o certificar funcionarios en materia de compras públicas. Esta distribución revela que la certificación aún no se ha consolidado como un instrumento sistemático de profesionalización en la mayoría de los países y que los avances dependen más de iniciativas institucionales aisladas que de políticas estatales integrales.

Entre los países que sí cuentan con competencias de certificación se observan modelos distintos que reflejan el grado de madurez del sistema. Costa Rica es uno de los casos más avanzados. Su certificación es obligatoria y se encuentra integrada dentro de un proceso de profesionalización que combina requisitos, formación progresiva y evaluación. El plan estratégico del país establece metas anuales de certificación, una cobertura creciente y mecanismos de verificación que articulan la certificación con el desarrollo profesional.

Paraguay también aplica un modelo obligatorio, con un alcance especialmente amplio. Desde 2022 aproximadamente el 63% de los funcionarios se encuentra acreditado, lo que convierte al país en uno de los sistemas con mayor cobertura de certificación en la región. La obligatoriedad se complementa con una oferta formativa nacional, alianzas con instituciones educativas y la progresiva difusión de los perfiles y marcos de competencias del órgano rector.

Guatemala y Honduras operan esquemas de certificación voluntaria o recomendada. En Guatemala la certificación ha avanzado a pequeña escala, con un número limitado de funcionarios acreditados debido a restricciones presupuestarias y a la falta de un plan de profesionalización más amplio. Honduras aplica un modelo voluntario vinculado a exigencias de la Ley de Contratación del Estado lo que genera una adopción desigual entre instituciones y limita la institucionalización del proceso.

República Dominicana también implementa certificación recomendada liderada por la Dirección General de Contrataciones Públicas con un alcance que depende de la capacidad de cada institución para incentivar la participación.

En los países donde el órgano rector no tiene competencias de certificación se observan dos situaciones distintas. En algunos casos, como Brasil o Colombia, existen procesos significativos de formación y fortalecimiento institucional, pero no se ha establecido un mecanismo formal de certificación que valide y estandarice las capacidades desarrolladas. En otros países, como Surinam o Chile, la ausencia de certificación es coherente con niveles más incipientes de institucionalización de la profesionalización.

El análisis comparado muestra una tendencia general. Los países que han consolidado certificación obligatoria o con alta cobertura tienden a articularla con planes estratégicos, marcos de competencias y requisitos específicos para ocupar cargos en compras. Por el contrario, donde la certificación es voluntaria o inexistente, los esfuerzos de profesionalización dependen de la motivación individual o de proyectos puntuales, lo que dificulta crear estándares uniformes de desempeño.



La disparidad en modelos, obligatoriedad y cobertura explica por qué la certificación sigue siendo un componente pendiente en la mayoría de los sistemas de contratación pública. Su desarrollo está directamente relacionado con la capacidad de cada país para institucionalizar trayectorias profesionales, articular formación con carrera y reconocer formalmente la adquisición de competencias. A medida que más países alineen su marco normativo y su arquitectura institucional con la certificación profesional, será posible avanzar hacia un modelo regional más homogéneo y orientado al valor público.

1.4. Planificación estratégica, formación y soporte técnico

La encuesta muestra que la planificación de la profesionalización y la oferta de formación son los ámbitos donde más países han realizado acciones visibles, pero también donde las diferencias de madurez son más claras. Solo un grupo reducido ha logrado integrar estas acciones en planes estratégicos, con presupuesto identificado, programas estructurados y capacidades internas consolidadas. La mayoría opera con iniciativas puntuales, financiamiento parcial y escasa evaluación de resultados.

En materia de planificación, apenas el 33% de los países reporta contar con un plan estratégico formal orientado a la profesionalización del comprador público (Brasil, Islas Caimán, Costa Rica, Guatemala y Uruguay). Dentro de este grupo se observan grados de desarrollo muy distintos. Brasil dispone de un **Plano de Profissionalização de Agentes de Contratação** articulado con la Lei 14.133/2021, que define acciones anuales de capacitación y evaluación, es decir, un esquema donde la profesionalización forma parte explícita de la implementación del nuevo marco de contrataciones. Costa Rica cuenta con un Plan Estratégico de Profesionalización del Comprador Público operativo y de acceso público, con metas claras de formación y certificación progresiva. Islas Caimán integra la profesionalización en su **Annual Report** institucional, con acciones de fortalecimiento de capacidades lideradas por la **Central Procurement Office**, más cercano a un enfoque incremental que a un programa de reforma integral. Guatemala solo dispone de un plan anual de capacitación, sin estructura estratégica de largo plazo, y Uruguay reporta un plan en proceso de aprobación, sin implementación plena.

El 67% restante no tiene un plan estratégico formal (Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago e Islas Turcas y Caicos). Este grupo incluye países que han desplegado esfuerzos importantes de formación o certificación, como Colombia o Paraguay, pero sin un instrumento rector que ordene prioridades, metas y vincule la oferta formativa con carrera, desempeño e incentivos. La ausencia de un plan limita la capacidad de estos sistemas para pasar de programas reactivos a una profesionalización gestionada como política pública.

Las iniciativas específicas para promover la profesionalización están más extendidas que la planificación estratégica. El 73% de los países declara haber desarrollado acciones concretas (Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay). Dentro de este grupo coexisten al menos cuatro patrones. Brasil ha impulsado capacitación continua y



orientaciones técnicas para los agentes de contratación, alineadas con la nueva legislación. Costa Rica, Paraguay y República Dominicana han desarrollado alianzas con instituciones académicas y organismos internacionales para ofrecer programas de formación especializada. Colombia y Uruguay han estructurado programas regulares de capacitación y certificación integrados a sus estrategias institucionales de fortalecimiento del sistema. Países del Caribe como Trinidad y Tobago e Islas Caimán utilizan programas internacionales de certificación, especialmente del *Chartered Institute of Procurement and Supply (CIPS)*, como columna vertebral de su profesionalización. Bolivia, Guatemala y Surinam se encuentran en etapas más tempranas, con proyectos normativos o iniciativas de capacitación aún de cobertura limitada.

En cuanto a la organización interna, el 80% de los países reporta contar con una unidad o equipo específico encargado de coordinar la formación, certificación y desarrollo profesional (Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay). Chile, Surinam e Islas Turcas y Caicos indican no disponer de una instancia dedicada, lo que obliga a gestionar la formación de forma dispersa o depender de otras áreas del Estado. La existencia de estas unidades especializadas ha facilitado, en muchos casos, la creación de mesas de ayuda, programas recurrentes y la articulación con escuelas de gobierno o instituciones de servicio civil.

El soporte metodológico se encuentra aún más extendido. El 87% de los países pone a disposición del personal de compras manuales, guías, asistencia técnica o mesas de ayuda (Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay). Solo Chile e Islas Turcas y Caicos reportan no contar con estas herramientas. En sistemas como los de Bolivia y Costa Rica, las guías son parte de paquetes formativos integrados y se actualizan conforme a los cambios normativos. En países como Paraguay y República Dominicana, las herramientas metodológicas han sido clave para homogeneizar criterios en redes muy amplias de unidades de compra.

El financiamiento de la profesionalización muestra un patrón intermedio. El 53% de los países asigna un presupuesto anual específico para formación y desarrollo profesional (Brasil, Islas Caimán, Colombia, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Islas Turcas y Caicos y Uruguay). Un 27% lo hace parcialmente (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Trinidad y Tobago) y el 20% declara no contar con recursos asignados (Bolivia, Chile y Surinam). Este resultado introduce una tensión relevante. Costa Rica, que cuenta con un plan estratégico y un programa robusto de profesionalización, solo dispone de financiamiento parcial, lo que obliga a gestionar la implementación con recursos variables año a año. Paraguay tiene presupuesto específico, pero carece de un plan estratégico formal, de modo que el esfuerzo de formación puede no estar alineado con una trayectoria de carrera claramente definida. Países sin presupuesto dedicado, como Bolivia o Surinam, dependen de cooperación internacional, proyectos puntuales o reasignaciones internas, lo que dificulta la sostenibilidad de sus iniciativas.

En términos de escala, los datos de capacitación anual evidencian una heterogeneidad extrema. En promedio, se forman 2.276 compradores públicos por país, para un total regional aproximado de 27.300 funcionarios. Sin embargo, hay sistemas que capacitan a menos de diez funcionarios por año (Islas Turcas y Caicos, Islas Caimán y Honduras) y otros que superan con holgura los miles de participantes, como Guatemala con más de 11.000 personas capacitadas, Colombia con 10.638, Bolivia con 8.306 y Uruguay con 4.000. En estos últimos casos, la formación ha alcanzado una escala suficiente para impactar al conjunto del sistema, aunque no siempre está acompañada de certificación formal, evaluación de impacto o rutas de carrera específicas.



El contenido de la formación se concentra en aspectos operativos de la contratación, uso de plataformas electrónicas, ética e integridad y gestión contractual. Algunos países han empezado a incluir planificación y criterios estratégicos de sostenibilidad, innovación e inclusión, pero, en general, la oferta formativa sigue focalizada en el cumplimiento normativo y en la ejecución procedimental. Solo un subconjunto limitado ha estructurado programas continuos que combinan inducción inicial, formación recurrente y esquemas de certificación. Este es el caso de Costa Rica, Colombia y República Dominicana donde los programas se vinculan con planes estratégicos, marcos normativos o estrategias institucionales de fortalecimiento del sistema.

Finalmente, la articulación con las políticas generales de formación del servicio civil refuerza el contraste entre países. El 73% declara contar con programas generales de formación continua para el personal del Estado que incluyen contenidos de contratación pública (Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Colombia, Costa Rica, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Surinam, Islas Turcas y Caicos y Uruguay). En Bolivia estos contenidos se canalizan a través de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional y el CENCAP. En Brasil, Costa Rica y República Dominicana se integran en los programas oficiales de formación de servidores públicos. y en Paraguay y Uruguay se incorporan en los planes anuales de capacitación del servicio civil. En cambio, países como Chile, Guatemala, Jamaica y Trinidad y Tobago carecen de programas generales consolidados, por lo que la formación en compras depende casi exclusivamente de iniciativas del órgano rector o de proyectos específicos.

En conjunto, el diagnóstico comparativo muestra que la región ha avanzado de forma significativa en ampliar la cobertura de formación y en consolidar unidades y herramientas de soporte, pero que estos esfuerzos no siempre se apoyan en una planificación estratégica robusta, en presupuestos estables o en programas estructurados que conecten capacitación con certificación, desempeño y carrera. Esta brecha entre volumen de actividad formativa y grado de institucionalización es uno de los principales desafíos para transformar la formación en un pilar efectivo de la profesionalización del comprador público.

1.5. Evaluación del desempeño y medición del impacto de la formación

La evaluación de la efectividad de la formación es uno de los eslabones más débiles de la profesionalización en la región. Aunque la mayoría de los países ha ampliado de forma significativa la oferta de capacitación, solo una fracción muy reducida cuenta con mecanismos formales para medir si estos esfuerzos se traducen en cambios reales en el desempeño de los compradores públicos.

Según la encuesta, únicamente el 20% de los países declara tener mecanismos estructurados para evaluar la efectividad de los cursos de formación en relación con el desempeño laboral. Este grupo está compuesto por tres países (Guatemala, Honduras y República Dominicana). El 80% restante (Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, Paraguay, Surinam, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos y Uruguay) reconoce no disponer de instrumentos de evaluación específicos. En estos países, la formación se ofrece de manera recurrente, pero su impacto se asume más de lo que se demuestra, lo que limita la capacidad de ajustar contenidos, justificar recursos o vincular capacitación con resultados.



Incluso entre los países que sí reportan mecanismos de evaluación, el foco está puesto principalmente en la satisfacción y el aprendizaje inmediato. Guatemala utiliza listas de asistencia, encuestas posteriores a la capacitación y reportes de aprovechamiento que sirven sobre todo para retroalimentar la programación de futuras actividades, más que para medir cambios en el desempeño en el puesto de trabajo. Honduras aplica evaluaciones al finalizar los módulos formativos, centradas en verificar comprensión y cumplimiento de objetivos de aprendizaje, sin que exista un sistema sistemático que conecte esos resultados con indicadores de desempeño individual o institucional. República Dominicana combina encuestas de satisfacción y pruebas de aprendizaje con el seguimiento de tasas de aprobación y participación en nuevas actividades de formación, pero tampoco ha desarrollado todavía un marco robusto de indicadores que vincule la formación con mejoras observables en la gestión de las contrataciones.

Esta situación contrasta con el hecho de que la gran mayoría de los países cuenta con sistemas generales de evaluación del desempeño en el sector público. El 93% indica tener un sistema de evaluación que se aplica también al personal de compras (Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos y Uruguay). Sin embargo, estos sistemas son en su mayor parte transversales y no incorporan indicadores específicos sobre la función de compras ni sobre el impacto de la formación en esa función. Brasil aplica un sistema nacional de evaluación por desempeño para todos los servidores. Costa Rica, Paraguay y Uruguay cuentan con evaluaciones anuales integradas al régimen de servicio civil. República Dominicana utiliza acuerdos de desempeño institucional con indicadores de cumplimiento, y los países del Caribe (Islas Caimán, Jamaica, Trinidad y Tobago e Islas Turcas y Caicos) emplean formularios estandarizados de performance appraisal. En todos los casos, los compradores públicos son evaluados como parte del conjunto del servicio civil, sin métricas específicas que permitan aislar y analizar la contribución de los programas de formación.

El diagnóstico comparativo muestra, por un lado, que muy pocos países han desarrollado mecanismos propios para evaluar la efectividad de la capacitación en compras públicas, y cuando existen se concentran en medir satisfacción o aprendizaje inmediato, no impacto en desempeño ni resultados de las contrataciones. Por otro lado, los sistemas generales de evaluación del desempeño todavía no incorporan indicadores que conecten la formación con mejoras en eficiencia, calidad, integridad o valor por dinero en la contratación. Esta desconexión hace que la formación se perciba como un costo necesario pero difícil de defender frente a otras prioridades presupuestales, y limita la capacidad de los órganos rectores para orientar los programas formativos hacia las competencias que realmente marcan diferencias en el desempeño del comprador público.



1.6. Incentivos y apoyo al desarrollo profesional del comprador público

El análisis comparativo muestra que los incentivos vinculados a la profesionalización son uno de los elementos menos desarrollados en la región. Solo el 20% de los países reporta contar con sistemas formales de incentivos asociados directamente a la formación, certificación o desempeño del comprador público. Este grupo está conformado por tres países (Islas Caimán, Costa Rica e Islas Turcas y Caicos). El 80% restante (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay) indica no disponer de incentivos específicos para esta función.

Entre los países que sí han desarrollado incentivos se identifican tres enfoques distintos. Islas Caimán aplica incrementos salariales progresivos alineados con los niveles de competencia y certificación profesional. Costa Rica incorpora incentivos no financieros dentro de su Plan Estratégico de Profesionalización, incluyendo reconocimientos institucionales y beneficios asociados al compromiso con la formación continua. Islas Turcas y Caicos utiliza rangos salariales diferenciados según el nivel de acreditación del comprador público. Estos modelos muestran que la articulación entre formación y reconocimiento es posible, aunque todavía limitada a casos aislados.

El apoyo institucional al desarrollo profesional individual también presenta una distribución desigual. Solo el 27% de los países ofrece apoyo directo para el financiamiento de certificaciones, estudios de posgrado, membresías profesionales o participación en redes especializadas. Este grupo incluye cuatro países (Islas Caimán, Costa Rica, Paraguay e Islas Turcas y Caicos). El 40% brinda apoyos puntuales sujetos a disponibilidad presupuestal (Brasil, Colombia, República Dominicana, Uruguay, Surinam y Trinidad y Tobago). Un 33% no otorga ningún tipo de apoyo (Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras y Jamaica). Esta heterogeneidad implica que, en gran parte de la región, la profesionalización depende fuertemente del esfuerzo individual y del acceso a recursos propios, lo que limita la equidad y la sostenibilidad de las capacidades desarrolladas.

En conjunto, los hallazgos muestran que los incentivos y el apoyo al desarrollo profesional son áreas críticas para fortalecer. Allí donde existen incentivos salariales o reconocimientos institucionales, estos mecanismos ayudan a consolidar la formación como parte de una trayectoria profesional. Sin embargo, la mayoría de los sistemas carece de estos elementos. Lo que debilita la retención del talento, reduce la motivación para certificarse y dificulta la construcción de una identidad profesional para el comprador público.



1.7. Carrera administrativa y articulación institucional con el servicio civil

La profesionalización del comprador público depende en gran medida de cómo se integra esta función dentro de los regímenes generales de empleo público. La encuesta muestra que la mayoría de los países dispone de un marco de carrera administrativa, pero que la incorporación específica de los compradores públicos a ese marco es incompleta y, en muchos casos, meramente implícita.

El 87% de los países reporta contar con un régimen general de carrera administrativa en el sector público. Este grupo incluye a Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Colombia, Costa Rica, Honduras, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos y Uruguay. Solo dos países indican no contar con un régimen de este tipo (Chile y Guatemala). La existencia de una carrera general es una condición habilitante, pero no garantiza por sí sola el reconocimiento del comprador público como rol profesional diferenciado.

Cuando se analiza la integración específica de los compradores públicos dentro de esa carrera, el panorama se fragmenta. El 40% de los países señala que los compradores forman parte formal de la carrera administrativa (Bolivia, Islas Caimán, Costa Rica, Jamaica, Paraguay y Uruguay). Un 33% indica que solo están parcialmente integrados (Brasil, Colombia, República Dominicana, Trinidad y Tobago e Islas Turcas y Caicos). El 27% restante declara que no forman parte de la carrera (Chile, Guatemala, Honduras y Surinam). En la práctica, esto significa que en una proporción importante de países las funciones de contratación se ejercen desde plazas que no cuentan con una trayectoria propia de progresión ni con reglas específicas de movilidad, lo que diluye la identidad profesional del comprador público.

Los escalafones o rutas de carrera específicas para el personal de compras son particularmente excepcionales. Solo dos países reportan contar con estructuras formales de progresión profesional dentro del sistema general de empleo público para estos funcionarios (Islas Caimán y Jamaica). En Islas Caimán esta trayectoria se vincula con los niveles de competencia y certificación definidos por la Central Procurement Office. En Jamaica se inscribe dentro de un esquema más amplio de clasificación y progresión salarial del servicio civil. En el resto de la región no existen rutas de carrera específicas, de modo que la experiencia acumulada en contratación pública no se traduce necesariamente en oportunidades de ascenso ni en reconocimiento de especialización.

El modo de ingreso a los cargos de compras refleja esta misma heterogeneidad. El 53% de los países declara utilizar concursos de mérito para el acceso a estos puestos (Islas Caimán, Costa Rica, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos y Uruguay). El 47% restante no recurre a concursos como mecanismo principal de selección. Aunque muchos países exigen formación universitaria como requisito de ingreso, solo un subconjunto reducido menciona certificaciones profesionales específicas en compras públicas. La combinación de requisitos académicos genéricos, ausencia de concursos especializados y falta de rutas de carrera contribuye a que la función de compras sea tratada como una ocupación transitoria más que como una profesión con identidad propia.



La articulación institucional entre el ente rector de contratación y la entidad responsable de la función pública constituye otro componente clave del andamiaje de profesionalización. Solo el 40% de los países reporta contar con mecanismos formales de coordinación entre ambas instancias (Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Trinidad y Tobago e Islas Turcas y Caicos).

Entre los países que sí han establecido coordinación se observan distintos arreglos. En Bolivia existe una coordinación operativa entre el órgano rector de contrataciones y el sistema de gestión pública, especialmente para actividades de capacitación. En Colombia la articulación se concreta a través de acuerdos entre Colombia Compra Eficiente y el Departamento Administrativo de la Función Pública, orientados a la definición de competencias y perfiles de cargo. Costa Rica vincula al Ministerio de Hacienda con la Dirección General del Servicio Civil para integrar la formación en compras públicas dentro de los programas generales de profesionalización del Estado. En República Dominicana la Dirección General de Contrataciones Públicas coordina con el Ministerio de Administración Pública en el marco de una estrategia de fortalecimiento institucional. Trinidad y Tobago e Islas Turcas y Caicos describen esquemas de cooperación funcional para definir requisitos y desarrollar capacidades del personal que interviene en las compras.

En general, la región presenta un escenario en el que la carrera administrativa general está ampliamente extendida, pero la construcción de una carrera específica para el comprador público es todavía incipiente. La ausencia de escalafones propios, la integración parcial o informal de estos funcionarios en los regímenes de servicio civil y la débil articulación entre órganos rectores de contratación y autoridades de función pública dificultan que la profesionalización se traduzca en trayectorias estables, previsibles y atractivas. Esta brecha institucional es uno de los principales retos para consolidar al comprador público como un perfil profesional estratégico dentro del Estado.



2

DIAGNÓSTICO REGIONAL SOBRE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL COMPRADOR PÚBLICO



La profesionalización del comprador público en América Latina y el Caribe ha avanzado de manera importante en los últimos años, pero lo ha hecho sobre una base institucional fragmentada y con niveles de desarrollo muy heterogéneos. Los resultados de la encuesta RICG 2025 permiten identificar patrones regionales sólidos que ayudan a comprender por qué, aun cuando la región ha ampliado de forma significativa su oferta de capacitación, los sistemas de contratación siguen enfrentando dificultades para consolidar capacidades estratégicas, reducir la rotación del personal y traducir el aprendizaje en mejoras sostenibles del desempeño.

Esta sección presenta un diagnóstico estructurado en las siguientes cinco (5) dimensiones que, en conjunto, permiten evaluar el estado actual de la profesionalización y las condiciones que influyen en su efectividad:

- La primera, examina el reconocimiento de la función de compras y la coherencia institucional. La evidencia muestra avances parciales en la identificación de unidades de compra, pero una débil articulación con los sistemas de servicio civil y escasa planificación estratégica, lo que limita la integración de la función de compras como actividad especializada del Estado.
- La segunda, analiza la capacidad instalada y revela brechas críticas en información, financiamiento y estructura operativa, que condicionan la posibilidad de implementar estrategias de profesionalización consistentes.
- La tercera, aborda la arquitectura de competencias, perfiles y certificación, destacando que la región ha desarrollado capacidades operativas relevantes, pero carece de modelos que reflejen la diversidad de roles y niveles que intervienen en la contratación pública.
- La cuarta, evalúa los sistemas de desarrollo de capacidades y muestra que, si bien el volumen de formación es notable, la región aún no cuenta con ecosistemas coherentes y progresivos de aprendizaje, ni con mecanismos adecuados para evaluar su impacto.
- Finalmente, la quinta dimensión examina los incentivos, la carrera y la sostenibilidad del talento, evidenciando que los avances en formación no se acompañan de rutas de carrera, evaluaciones específicas o mecanismos de reconocimiento que permitan retener y motivar al personal especializado.

La profesionalización requiere, por tanto:

- i. fortalecer la arquitectura institucional;**
- ii. desarrollar modelos de competencias más diferenciados;**
- iii. consolidar sistemas de formación orientados a la práctica; y,**
- iv. conectar estos esfuerzos con incentivos y trayectorias profesionales claras.**

Este diagnóstico proporciona la base analítica para formular, en la sección siguiente, un conjunto de herramientas y líneas de acción que puedan guiar una estrategia regional de fortalecimiento del talento en la contratación pública.



2.1. Reconocimiento sistémico de la función de compras y coherencia institucional

El análisis regional evidencia que la profesionalización del comprador público avanza en un entorno institucional que aún no reconoce plenamente esta función como actividad especializada dentro del Estado, aunque sí se observan prácticas emergentes que fortalecen su ejercicio profesional.

En el marco planteado por la OCDE, la profesionalización combina dos dimensiones complementarias. Por un lado, la posibilidad de que la contratación sea tratada como una profesión estructurada dentro del servicio civil; por otro, la necesidad de que quienes desempeñan estas funciones actúen con un nivel profesional en la práctica, aplicando estándares técnicos, responsabilidades definidas y criterios consistentes de decisión. En la región se observan avances parciales en esta segunda dimensión, particularmente en materia de formación, pero el reconocimiento estructural y la traducción de esa formación en práctica efectiva siguen siendo limitados. La figura siguiente aclara esta distinción y muestra por qué la formación, aun siendo necesaria, no equivale por sí sola a un proceso de profesionalización.

Formación y profesionalización: conceptos distintos con impactos diferentes.





A nivel sistémico, persisten patrones de fragmentación institucional que dificultan consolidar una base común de profesionalización. La encuesta muestra que la mayoría de los países cuenta con unidades de compra, pero la función de contratación permanece distribuida entre estructuras heterogéneas y con grados diversos de especialización. Este patrón refleja una institucionalidad que reconoce la función, pero que no la integra como un componente estructurado del aparato estatal. La ausencia de perfiles ocupacionales claros, de marcos de competencias completos y de mecanismos estables para gestionar el talento en compras refuerza esta fragmentación. Sin alineación entre órganos rectores, entidades ejecutoras y sistemas de función pública, el reconocimiento de la contratación como función especializada sigue siendo parcial.

Un elemento central del diagnóstico es la articulación insuficiente entre los órganos rectores de contratación y las autoridades responsables del servicio civil. La encuesta muestra que, aunque existen casos de coordinación, estos son minoritarios y, en general, acotados a actividades puntuales de formación o definición de perfiles. La mayor parte de los países opera sin una integración institucional que permita traducir la formación, la certificación o el desempeño técnico en trayectorias profesionales, incentivos o estabilidad del personal. Esta desconexión limita la capacidad de los sistemas para sostener la profesionalización en el tiempo y alinea a la región con el escenario que la OCDE identifica como insuficiente para consolidar una fuerza de compras madura.

La planificación estratégica en materia de profesionalización constituye otro indicador de la coherencia institucional del sistema. Solo un grupo reducido de países reporta contar con un plan formal que organice el desarrollo de capacidades, la certificación y el fortalecimiento de competencias. Incluso dentro de este grupo, los niveles de consolidación son desiguales. Algunos planes se articulan con marcos normativos recientes o con sistemas de monitoreo público, mientras que otros corresponden a ejercicios anuales de capacitación sin orientación estratégica. La ausencia de planificación limita la capacidad de los sistemas para avanzar de manera coherente, y para conectar la profesionalización con objetivos de desempeño, valor público o eficiencia del gasto.

No obstante, la región muestra también prácticas valiosas que pueden servir de referencia. Existen países que han definido mandatos claros para el órgano rector en materia de formación y acompañamiento técnico. Algunos han establecido colaboraciones con entidades de función pública para integrar contenidos de contratación en programas generales de formación del Estado. Otros han desarrollado estrategias institucionales que, aunque no constituyen un plan de profesionalización formal, sí generan continuidad en actividades de fortalecimiento de capacidades. Estas experiencias muestran que es posible construir condiciones habilitantes incluso en ausencia de un marco ocupacional completo.

En conjunto, el diagnóstico revela un patrón regional consistente: la función de compras es reconocida en lo operativo, pero su institucionalización como rol especializado permanece incompleta. La profesionalización avanza gracias a esfuerzos incrementales de los órganos rectores y a iniciativas de formación, pero enfrenta límites estructurales derivados de:

- i. la falta de articulación con los sistemas de servicio civil;
- ii. la ausencia de planificación estratégica; y,
- iii. la heterogeneidad institucional.

Estas características no impiden el progreso, pero sí condicionan su alcance y sostenibilidad, y constituyen el primer conjunto de brechas a considerar en el diseño de una estrategia regional de fortalecimiento del comprador público.



2.2. Capacidad instalada y estructura de la fuerza de compras

La capacidad instalada es una condición habilitante fundamental para la profesionalización del comprador público. Según los marcos de referencia de la OCDE, antes de definir competencias, certificaciones o mecanismos de incentivos, los sistemas deben contar con una estructura institucional clara, información confiable sobre su personal y recursos financieros que aseguren continuidad en los procesos de desarrollo de capacidades. La evidencia regional recopilada en la encuesta de 2025 muestra avances en distintos frentes, pero también brechas significativas que limitan la consolidación de una fuerza de compras capaz de sostener una estrategia de profesionalización a largo plazo.

■ Un primer hallazgo es la ausencia de una definición homogénea y de registros sistemáticos sobre la organización de la función de compras. Aunque varios países indican contar con unidades de compra formalmente identificadas, las respuestas reflejan variaciones conceptuales importantes y una falta de criterios comunes entre sistemas. Esta heterogeneidad dificulta caracterizar con precisión la estructura operativa de la contratación. En otros casos, los países señalan no disponer de registros consolidados o no contar con estructuras dependientes claramente definidas.

La carencia de una arquitectura organizacional comparable constituye una barrera transversal para diseñar procesos coherentes de profesionalización, pues sin claridad sobre quién compra y cómo se distribuyen las responsabilidades, es difícil definir competencias, dimensionar necesidades formativas o establecer estándares.



■ La falta de información consolidada sobre el personal de compras refuerza esta brecha estructural. La mayoría de los países no cuenta con datos básicos sobre cuántos funcionarios desempeñan funciones de contratación, ni sobre si estas tareas están asignadas de forma exclusiva o combinada con otras responsabilidades. Solo un grupo reducido de países reporta tener personal dedicado específicamente a estas funciones. Esta ausencia de datos afecta la posibilidad de planificar de manera realista el alcance de las estrategias de formación y certificación, dificulta la asignación eficiente de recursos y limita la capacidad de los órganos rectores para monitorear la evolución del talento en la función de compras.

En términos prácticos, la región opera sin un censo mínimo de su fuerza de compras, lo que debilita la capacidad de gestionar el proceso de profesionalización con base en evidencia.

La capacidad instalada también muestra diferencias significativas en la disponibilidad de personal y en la posibilidad de especialización funcional. Algunos países cuentan con equipos amplios que permiten distribuir responsabilidades y desarrollar capacidades técnicas o estratégicas. Otros operan con plantillas reducidas o fragmentadas, donde la contratación constituye una tarea adicional para funcionarios con múltiples funciones.

En estos contextos, la rotación, la sobrecarga de trabajo y la ausencia de roles claramente diferenciados dificultan establecer procesos continuos de formación, aplicar marcos de competencias o construir comunidades de práctica.

Esta heterogeneidad implica que la profesionalización en la región debe adaptarse a estructuras institucionales muy diversas, con puntos de partida y posibilidades de avance desiguales.



■ La capacidad financiera es un componente crítico de esta dimensión. Los resultados de la encuesta muestran que la región no ha consolidado aún un financiamiento estable ni proporcional para la profesionalización del comprador público.

Solo cerca de la mitad de los sistemas informa contar con un presupuesto específico para formación y desarrollo profesional, mientras que una proporción importante depende de asignaciones parciales o de la ausencia total de recursos dedicados.

Esta discontinuidad produce ciclos irregulares de fortalecimiento de capacidades, donde períodos de actividad formativa intensa pueden verse seguidos por fases de estancamiento. Además, la relación entre el tamaño del sistema de compras y los recursos asignados no es consistente: algunos sistemas con planes estratégicos no cuentan con financiamiento suficiente, mientras que otros con recursos sí carecen de planificación estratégica para orientar su uso. Estas dinámicas limitan la sostenibilidad de cualquier estrategia de profesionalización.

En varios países, los órganos rectores han desarrollado capacidades de acompañamiento y soporte técnico aun sin contar con sistemas completos de información. Existen también sistemas que han consolidado equipos suficientes para sostener procesos continuos de formación, así como experiencias donde la cooperación internacional y alianzas con instituciones académicas han contribuido a ampliar la oferta formativa. Estas iniciativas muestran que, incluso en contextos de capacidad limitada, es posible fortalecer progresivamente la función de compras mediante intervenciones focalizadas y sostenidas.

El diagnóstico evidencia que la capacidad instalada en América Latina y el Caribe constituye una base parcial pero aún insuficiente para una profesionalización sistémica. La falta de estandarización organizacional, la ausencia de información consolidada sobre el personal y la debilidad del financiamiento son brechas regionales persistentes. El desafío regional consiste en transformar estos elementos dispersos en una arquitectura de capacidades coherente, estable y financiada, que permita sostener la profesionalización del comprador público como un proceso continuo y alineado con los objetivos de eficiencia, integridad y valor público en la contratación.



2.3. Arquitectura de competencias², diferenciación de roles y mecanismos de certificación

La arquitectura de competencias constituye el núcleo técnico del proceso de profesionalización, pero su efectividad depende de que refleje la diversidad real de funciones que coexisten dentro de la contratación pública. En lugar de concebir al “comprador público” como un rol único y homogéneo, la evidencia regional y las lecciones derivadas de experiencias recientes muestran que la función de contratación se ejerce a través de roles diferenciados y complementarios, con propósitos distintos, niveles específicos de responsabilidad y requerimientos formativos y de experiencia que no deberían ser uniformes. La figura siguiente ilustra esta diferenciación funcional, destacando los principales roles que estructuran la función de contratación y que sirven de base para definir perfiles, capacidades y mecanismos de desarrollo ajustados a cada uno.

Diferenciación funcional de roles en la contratación pública.



2. Se entiende por arquitectura de competencias el marco estructurado que organiza, de manera coherente y sistemática, los roles, niveles de responsabilidad y conjuntos de competencias (conocimientos, habilidades y comportamientos) requeridos para el desempeño efectivo de una función pública específica. En el caso de la contratación pública, la arquitectura de competencias permite diferenciar funciones operativas, técnicas, analíticas y estratégicas; vincular cada una a expectativas claras de desempeño; y articular la formación, la certificación, la evaluación y el desarrollo profesional dentro de una trayectoria funcional reconocida por el sistema de servicio civil. Esta arquitectura no se limita a listar competencias, sino que establece su relación funcional, su progresión y su uso institucional para gestionar el talento y asegurar resultados.



La arquitectura de competencias, roles y certificación en América Latina y el Caribe presenta avances significativos pero fragmentados. La región cuenta con una base operativa sólida, pero carece de una diferenciación clara de roles y de mecanismos consistentes para vincular competencias, niveles de responsabilidad y certificación. La profesionalización requiere avanzar hacia modelos que reflejen la diversidad funcional del sistema de compras, que integren competencias operativas y estratégicas, y que vinculen la certificación con roles definidos y con trayectorias de aprendizaje. Consolidar esta arquitectura es una de las oportunidades más relevantes para fortalecer de manera sostenible la capacidad de los sistemas de contratación pública en la región.

En este marco, un primer hallazgo regional es que la mayoría de los países cuenta con requisitos académicos para el personal de compras, pero estos requisitos tienden a ser generales y no se encuentran vinculados a una diferenciación clara de roles. Las funciones sustantivas de la contratación suelen distribuirse entre perfiles administrativos, técnicos y de supervisión, pero esta diversidad rara vez está formalizada en marcos ocupacionales o perfiles específicos.

La ausencia de roles definidos implica que las competencias requeridas para tareas como análisis de mercado, diseño de criterios de adjudicación, gestión de riesgos, evaluación de ofertas o ejecución contractual no están diferenciadas según su nivel de complejidad ni según el tipo de contribución esperada dentro del proceso. Esta falta de claridad funcional constituye un límite estructural para la profesionalización, ya que dificulta establecer trayectorias de aprendizaje, asociar incentivos y orientar la certificación hacia funciones concretas.

La situación es similar respecto a los **marcos de competencias**. La región presenta avances en la definición de competencias operativas, tales como conocimiento normativo, interpretación de procedimientos o elaboración básica de pliegos. Estas competencias han sido el foco de la mayor parte de los programas de formación. Sin embargo, la integración de competencias estratégicas (como negociación, análisis de valor por dinero, evaluación de riesgos, sostenibilidad, planificación estratégica o desempeño contractual) es limitada o inexistente en la mayoría de los sistemas.



La profesionalización se ha centrado así en el cumplimiento normativo y en la ejecución procedimental, sin desarrollar plenamente las capacidades que permiten mejorar la calidad del gasto, gestionar la complejidad de los mercados o articular objetivos de política pública dentro de los procesos de contratación. Esta brecha revela que muchos sistemas han desarrollado marcos con amplitud, pero no con profundidad funcional.

Los mecanismos de certificación muestran una situación similar: existen, pero con niveles muy distintos de madurez y alcance. En algunos sistemas se aplican certificaciones obligatorias para ciertos roles, mientras que en otros la certificación es voluntaria y de cobertura limitada. La experiencia regional evidencia que la certificación tiene mayor impacto cuando se vincula a roles específicos y a niveles de competencia, en lugar de aplicarse de manera uniforme o genérica. Las iniciativas que integran certificaciones internacionales adaptadas, como ocurre en países del Caribe como Islas Caimán y Trinidad y Tobago, ilustran una alternativa eficaz para estandarizar capacidades cuando los marcos nacionales aún están en desarrollo. Del mismo modo, sistemas como los de Costa Rica y Paraguay, que han avanzado en un sistema de acreditación, muestran que es posible institucionalizar estándares técnicos cuando la certificación está articulada con procesos claros de formación y reconocimiento profesional.

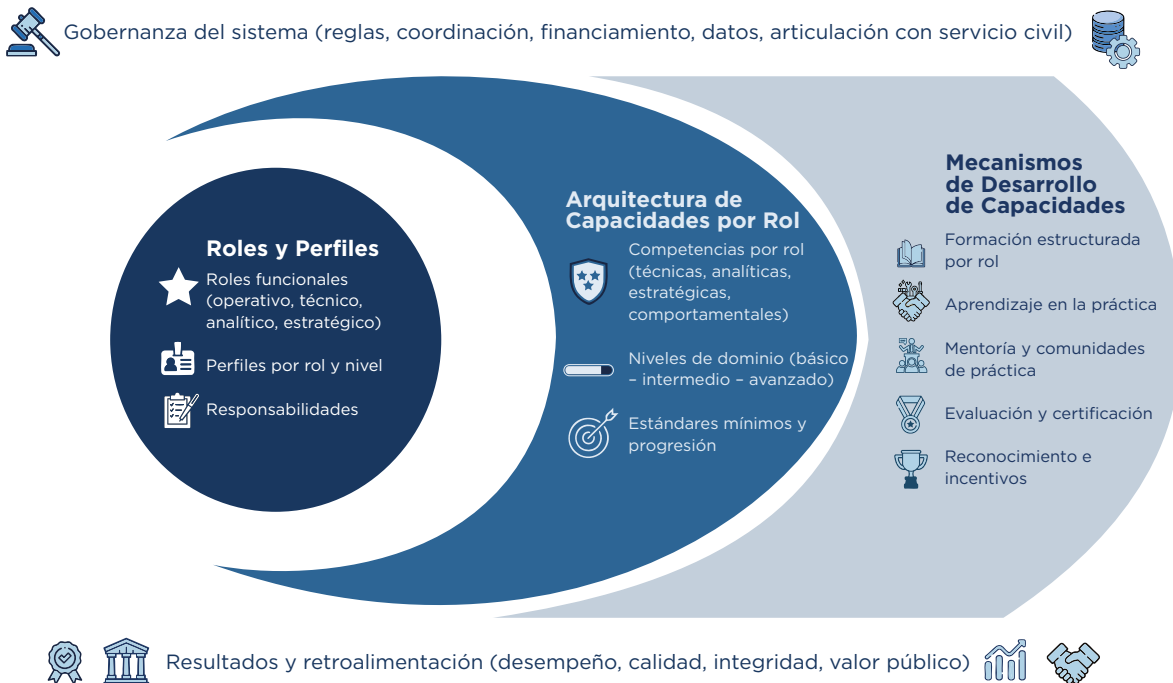
A pesar de estas brechas, se observan prácticas y aprendizajes relevantes en la región. Países como Islas Caimán y Trinidad y Tobago, y en menor medida Islas Turcas y Caicos y Colombia, han iniciado procesos de diferenciación de roles dentro de la función de compras que han servido para orientar, total o parcialmente, sus estrategias de formación. En otros casos, marcos de competencias parciales han servido como guía para programas de capacitación y para la elaboración de perfiles más precisos. Las alianzas con instituciones académicas y organismos internacionales también han permitido elevar los estándares de formación y avanzar en la certificación sin requerir una infraestructura normativa plenamente consolidada. Estas experiencias muestran que la región dispone de elementos prácticos para escalar modelos de competencias más sofisticados.



2.4. Sistemas de desarrollo de capacidades

El desarrollo de capacidades constituye uno de los pilares centrales de la profesionalización del comprador público. Más que un conjunto de acciones formativas aisladas, este desarrollo debe entenderse como un sistema integrado, que parte de la definición clara de roles y perfiles, se estructura mediante una arquitectura de capacidades diferenciada por rol, y se activa a través de mecanismos coherentes de formación, aprendizaje práctico, evaluación y reconocimiento. La figura siguiente sintetiza esta lógica sistémica y muestra cómo la articulación entre funciones, capacidades y mecanismos permite traducir estándares técnicos en desempeño efectivo y resultados sostenibles en la contratación pública.

Sistema de desarrollo de capacidades del comprador público basado en roles



A diferencia de un enfoque centrado exclusivamente en cursos o capacitaciones aisladas, los estándares internacionales y las experiencias recientes en la región plantean que la profesionalización requiere un ecosistema de aprendizaje con modalidades diversas, coherentes con los roles y niveles definidos, y sostenido en el tiempo mediante recursos, institucionalidad y mecanismos de evaluación. La evidencia recopilada muestra que América Latina y el Caribe han avanzado significativamente en la expansión de actividades formativas, pero que este crecimiento no siempre se ha traducido en un sistema sólido, articulado y orientado a resultados.

La región tiene un alto volumen de formación. Cada año, decenas de miles de funcionarios participan en actividades relacionadas con contratación pública, lo que evidencia un esfuerzo institucional considerable



y un reconocimiento generalizado de la importancia de fortalecer capacidades. Sin embargo, este volumen no se acompaña de esquemas estructurados o progresivos. En la mayoría de los sistemas, la formación está compuesta por cursos independientes, no por programas articulados que permitan avanzar de funciones básicas a más complejas, ni por rutas formativas diferenciadas según roles o niveles de responsabilidad. Esta ausencia de estructura limita la posibilidad de vincular la formación con trayectorias profesionales o procesos de certificación, y restringe la capacidad de consolidar competencias estratégicas de manera acumulativa.

La predominancia de formación teórica constituye otro rasgo común en la región. Los contenidos más frecuentes se centran en normativa, procedimientos, elaboración de documentos y uso de plataformas electrónicas. Estos temas son necesarios y reflejan la arquitectura procedimental que caracteriza a la mayoría de los sistemas de contratación pública.

No obstante, la formación práctica (indispensable para habilidades como negociación, análisis de valor por dinero, gestión de riesgos, planificación compleja, diseño de mecanismos de adjudicación o supervisión estratégica del desempeño contractual) es escasa o inexistente en la mayoría de los países. Sin mecanismos que permitan aprender haciendo, las competencias estratégicas no se consolidan, incluso cuando se las incluye en marcos de competencias o en currículos formativos.

La disponibilidad de herramientas metodológicas es uno de los avances más relevantes identificados en la región. La gran mayoría de los países cuenta con manuales, guías, instructivos, plantillas, mesas de ayuda y servicios de asistencia técnica. Estas herramientas reducen la incertidumbre operativa y facilitan la labor de los equipos de compra, especialmente en contextos donde la formación es limitada o los equipos son reducidos. Sin embargo, la orientación predominante de estas herramientas es hacia el cumplimiento normativo, y no hacia la gestión estratégica del proceso, el análisis del mercado o la optimización del valor público. La incorporación de herramientas aplicadas a la toma de decisiones, la gestión del desempeño contractual o el análisis de riesgos sigue siendo incipiente y constituye un espacio importante de mejora para la región.


La evaluación de la efectividad de la formación es, probablemente, la brecha más marcada en esta dimensión. Solo unos pocos países reportan mecanismos formales para evaluar si los aprendizajes adquiridos durante los cursos se traducen en mejoras en el desempeño individual o institucional. En la mayoría de los casos, la evaluación se limita a medir la satisfacción de los participantes o el nivel de aprovechamiento inmediato.



La falta de indicadores que vinculen formación con desempeño limita la capacidad de ajustar contenidos, priorizar inversiones o justificar presupuestos. También dificulta demostrar el impacto de la profesionalización en la calidad del gasto, un elemento central para posicionar la función de compras como un componente estratégico del Estado.

Algunos países han consolidado programas de formación continua con componentes progresivos, mientras que otros han incorporado certificaciones internacionales que elevan los estándares y permiten homologar capacidades. En varios casos, unidades especializadas dentro de los órganos rectores lideran procesos de formación, asistencia técnica y acompañamiento práctico, lo que constituye una base sólida para evolucionar hacia sistemas más integrados. Asimismo, alianzas con instituciones académicas, organismos internacionales y centros de conocimiento han permitido diversificar modalidades de aprendizaje y mejorar la calidad técnica de la oferta formativa.

El diagnóstico muestra que se cuenta con un volumen significativo de actividades formativas y con una infraestructura metodológica importante, pero aún no dispone de sistemas de capacidades plenamente desarrollados.



La profesionalización requiere avanzar hacia programas coherentes, progresivos y alineados con los roles y niveles definidos; fortalecer las modalidades prácticas de aprendizaje; mejorar la evaluación del impacto; y, vincular los procesos de formación con la certificación, los incentivos y la mejora del desempeño. Esta dimensión constituye uno de los pilares estratégicos para consolidar una fuerza de compras capaz de gestionar procesos complejos y generar mayor valor público en la contratación.



2.5. Incentivos, carrera y sostenibilidad del talento

La sostenibilidad de la profesionalización depende no solo de la formación o de la existencia de marcos de competencias, sino de que los sistemas cuenten con mecanismos que reconozcan, motiven y retengan al personal que ejerce funciones de contratación pública.

Esta dimensión evalúa la presencia y la calidad de esos mecanismos:

- a. Incentivos.
- b. Rutas de carrera.
- c. Evaluación del desempeño.
- d. Articulación con el servicio civil.
- e. Apoyo al desarrollo profesional individual.

La evidencia regional muestra avances puntuales, pero también brechas estructurales que explican por qué, incluso en contextos donde la capacidad formativa ha aumentado, los sistemas no logran consolidar una fuerza de compras estable, profesional y motivada.

- Un primer hallazgo es la limitada presencia de incentivos específicos vinculados a la función de compras. Si bien algunos países han introducido mecanismos asociados a la formación o la certificación, estos casos son excepcionales. En Islas Caimán y Islas Turcas y Caicos, los incentivos son principalmente económicos, mediante rangos salariales diferenciados según el nivel de acreditación. En Costa Rica, los incentivos son no financieros e incluyen reconocimiento institucional vinculado al compromiso con la formación continua. En la mayoría de los sistemas, la profesionalización no se traduce en mejoras concretas de salario, reconocimiento o movilidad, lo que limita su impacto sobre la motivación y la atracción de talento especializado.
- La evaluación del desempeño, presente en casi todos los países, también muestra una desconexión con la función de contratación pública. Si bien existen sistemas generales de evaluación para el servicio civil, estos instrumentos rara vez incorporan indicadores específicos que reflejen el desempeño técnico en contratación y su efecto sobre resultados del sistema. En consecuencia, las evaluaciones tienden a medir atributos transversales (cumplimiento administrativo, puntualidad, gestión general del puesto) sin capturar variables críticas como: calidad y consistencia de los documentos del proceso (p. ej., número de aclaraciones y adendas atribuibles a fallas de estructuración), calidad del análisis de mercado y de riesgos, consistencia de la evaluación y adjudicación, u oportunidad del ciclo (duración por etapa).

Esta falta de especificidad limita la capacidad de vincular el buen desempeño con decisiones de ascenso, reconocimiento o desarrollo profesional y dificulta orientar la profesionalización hacia resultados. Además, impide evaluar la efectividad de la formación más allá de su cobertura: sin métricas de aplicación y resultados, no es posible identificar si la capacitación reduce tiempos, retrabajos, sobrecostos o problemas de calidad contractual en la ejecución (cumplimiento de hitos, variaciones de plazo y costo, incidencia de modificaciones, controversias y desempeño de proveedores). Un enfoque de mejora consiste en incorporar este tipo de indicadores y monitorear su evolución antes y después de intervenciones formativas (o por cohortes comparables), de modo que la inversión en capacidades se gestione en función de mejoras observables del desempeño del sistema.



- La ausencia de rutas de carrera claramente definidas es uno de los rezagos más notorios. En la mayoría de los sistemas, la contratación pública no constituye una trayectoria profesional diferenciada dentro del servicio civil. Los ascensos y la movilidad no están asociados al desarrollo de competencias en compras ni a la certificación; en algunos casos, los funcionarios con experiencia significativa en procesos de contratación son trasladados a otras funciones sin relación con su especialidad. Esta falta de reconocimiento formal del rol afecta la retención, dificulta la acumulación de experiencia institucional y genera rotación en posiciones que requieren continuidad y conocimiento acumulado para gestionar procesos complejos.
- La articulación entre los órganos rectores de contratación y las entidades encargadas del servicio civil es limitada. En un número importante de países, ambas instituciones operan de manera paralela, sin coordinación para alinear la formación, los perfiles, las escalas salariales o las rutas de carrera. Sin esta articulación, cualquier avance en competencias, certificación o formación queda circunscrito al ámbito del órgano rector y carece de efectos en términos de reconocimiento profesional o incentivos. La fragmentación entre los sistemas de compras y de servicio civil constituye así una de las barreras más profundas para la profesionalización sostenible en la región.

Los apoyos institucionales al desarrollo profesional individual también presentan una alta variabilidad. Algunos países ofrecen financiamiento para certificaciones, estudios especializados o participación en redes profesionales, mientras que otros brindan apoyos puntuales o carecen de mecanismos de este tipo. En muchos casos, la mejora de las capacidades depende del esfuerzo personal de cada funcionario y de las prioridades definidas a nivel de gobierno, más que de arreglos institucionales estables. Esta situación refleja que la profesionalización sigue siendo percibida predominantemente como un gasto operativo, y no como una inversión estratégica bajo una lógica de retorno en términos de calidad del gasto público. La limitada incorporación de esta lógica, incluso por parte de algunas autoridades de contratación, dificulta consolidar mecanismos de desarrollo profesional articulados, continuos y accesibles para todos los roles vinculados a la contratación.

Algunos sistemas (Islas Caiman e Islas Turcos y Caicos) han logrado vincular certificaciones internacionales con progresiones salariales o reconocimiento profesional. En otros casos, iniciativas de evaluación del desempeño aplicadas parcialmente a la función de compras han servido para integrar indicadores técnicos y orientar mejor la gestión del talento. Existen también ejemplos de incentivos no financieros (como redes, reconocimiento institucional o acceso preferente a oportunidades de capacitación) que contribuyen a fortalecer la motivación y a consolidar comunidades de práctica. Estas experiencias muestran que es posible conectar formación, desempeño e incentivos incluso cuando la infraestructura normativa o institucional aún está en desarrollo.

La región ha avanzado en formación y en algunos elementos técnicos de la profesionalización, pero carece de los mecanismos que aseguran su sostenibilidad. Sin incentivos claros, sin rutas de carrera y sin articulación con el servicio civil, las capacidades desarrolladas se diluyen con el tiempo, la rotación limita la continuidad y los sistemas no logran consolidar equipos profesionales estables.

La profesionalización requiere, por tanto, que la región avance hacia modelos en los cuales la formación y la certificación tengan efectos concretos sobre el reconocimiento, la movilidad y la trayectoria de quienes ejercen funciones de contratación pública, asegurando así la retención de talento y la mejora continua del desempeño.



2.6. Impacto de las deficiencias en la profesionalización en la calidad y eficiencia del gasto de contratación.

Las brechas identificadas en las secciones anteriores no constituyen únicamente déficits de capacidad individual; se traducen, de manera sistemática, en efectos sobre el desempeño del sistema de contratación y, en última instancia, sobre la calidad del gasto de contratación. En términos operativos, estos efectos se materializan a lo largo del ciclo (planificación, selección, adjudicación y ejecución) mediante fallas recurrentes en la calidad técnica de las decisiones, en la consistencia de su aplicación y en la capacidad de aprendizaje institucional. De forma agregada, el resultado es una menor generación de valor público por cada unidad de gasto, junto con mayores costos administrativos, riesgos y variabilidad en resultados.

A continuación, se describen los principales impactos potenciales observables.

1) Menor valor por dinero en la adjudicación.

Cuando la función de contratación opera sin una arquitectura robusta de competencias, sin estándares técnicos aplicados y sin mecanismos consistentes de validación de capacidades, aumenta la probabilidad de decisiones subóptimas en la definición del objeto, la estrategia de contratación y la evaluación de ofertas. Estas debilidades se reflejan en especificaciones incompletas o mal calibradas, criterios de evaluación que no capturan adecuadamente la relación calidad-precio y estimaciones deficientes de costos o condiciones de mercado. El efecto agregado es que el sistema adjudica a condiciones menos favorables de precio, calidad o desempeño esperado, reduciendo el valor que el presupuesto logra transformar en resultados.

2) Menor competencia efectiva y menor presión competitiva.

Brechas en capacidades técnicas y en el uso de herramientas de análisis y gestión del mercado tienden a traducirse en barreras de entrada no intencionales, documentos de proceso poco claros y estrategias de convocatoria que no maximizan la concurrencia. Adicionalmente, la falta de consistencia y previsibilidad en la gestión del proceso, incluyendo respuestas a observaciones, ajustes tardíos o cronogramas poco realista, desincentiva la participación y favorece entornos de baja competencia. En la medida en que disminuye la presión competitiva, se deterioran los incentivos para ofrecer mejores condiciones y aumenta la probabilidad de concentración de proveedores, con efectos adversos sobre precios, calidad y eficiencia.



3) Mayores costos administrativos y mayores tiempos de ciclo (ineficiencia transaccional).

La debilidad en competencias operativas y estratégicas, combinada con una baja estandarización y mecanismos insuficientes de control de calidad ex ante, incrementa el retrabajo en la preparación y conducción de los procesos. Esto se manifiesta en mayor necesidad de ajustes documentales, ampliaciones de plazos, adendas y reiteración de etapas, así como en declaratorias desiertas o cancelaciones que obligan a reiniciar procedimientos. El resultado es un incremento del costo de transacción de la contratación pública y una mayor duración del ciclo, afectando la oportunidad de la provisión y el costo administrativo del sistema.

4) Deterioro de la ejecución contractual y mayores sobrecostos ex post.

Las brechas en gestión de riesgos, supervisión, administración contractual y seguimiento del desempeño tienden a desplazar el problema desde la fase de selección hacia la fase de ejecución. Cuando la función carece de capacidades para anticipar riesgos, diseñar mecanismos de control y gestionar cambios de manera oportuna, aumenta la incidencia de atrasos, incumplimientos, modificaciones de alcance y ajustes al precio o al plazo. Estos fenómenos elevan el costo total de provisión, reducen la calidad efectiva del bien o servicio recibido y erosionan el valor por dinero alcanzado al momento de la adjudicación.

5) Aumento de controversias y litigiosidad, con costos fiscales y administrativos asociados.

Procesos técnicamente débiles y decisiones insuficientemente motivadas incrementan la probabilidad de recursos, reclamaciones y disputas contractuales, tanto en la fase de selección como durante la ejecución. La ausencia de criterios de evaluación consistentes, la ambigüedad documental y la gestión reactiva de cambios y desempeño del proveedor se convierten en factores que elevan la conflictividad. Esto genera costos directos (tiempo del personal, defensa jurídica, eventuales reconocimientos) y costos indirectos (retrasos en la provisión, incertidumbre y deterioro reputacional), con impacto sobre la eficiencia del gasto.

6) Mayor exposición a riesgos de integridad y desviaciones de recursos.

La profesionalización insuficiente amplía los espacios de discrecionalidad improductiva y reduce la capacidad del sistema para prevenir, detectar y corregir conductas indebidas. Brechas en segregación de funciones, en capacidades técnicas para justificar decisiones y en controles internos asociados a la contratación aumentan la vulnerabilidad frente a prácticas de direccionamiento, colusión o captura. En términos de calidad del gasto, esto puede materializarse como malgasto activo (pagos indebidos, sobreprecios, adjudicaciones direccionadas) y malgasto pasivo (tolerancia a ineficiencias y baja exigencia de desempeño por falta de capacidad para gestionarlo).

7) Menor calidad de la información, trazabilidad y capacidad de aprendizaje institucional.

Sin capacidades analíticas y sin prácticas estandarizadas de registro y documentación, la información del sistema tiende a ser incompleta, inconsistente o poco comparable. Esto limita la trazabilidad de decisiones y resultados, debilita la rendición de cuentas y reduce la capacidad para identificar causas recurrentes de bajo desempeño. La consecuencia es un sistema con menor aprendizaje institucional: se repiten errores, se dificultan ajustes basados en evidencia y se limita la posibilidad de gestionar la contratación con enfoque de desempeño.



8) Menor capacidad de gestión estratégica del portafolio de contratación y de la demanda.

Las brechas en competencias estratégicas, incluyendo planificación, análisis de categorías, consolidación de demanda y gestión de proveedores, restringen la posibilidad de orientar el gasto de contratación de manera más eficiente y coherente. En ausencia de estas capacidades, el gasto tiende a fragmentarse, se reducen oportunidades de estandarización y agregación, y se debilitan los enfoques de contratación estratégica. El impacto agregado se refleja en pérdida de economías de escala, menor consistencia de calidad, menor capacidad de negociación y, en general, menor eficiencia del gasto en el nivel de portafolio.

La tabla 1 presenta la relación que existe entre las brechas identificadas en el análisis por dimensiones de las cinco subsecciones previas y los impactos que estas brechas pueden generar.

| | |
|--|--|
| <p>Dimensión 2.1 Reconocimiento sistémico y coherencia institucional</p> | <p>Brecha Falta de articulación con el servicio civil</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post La rotación y la ausencia de trayectorias estables reducen continuidad y control de la gestión contractual, elevando fallas en seguimiento y administración.</p> <p>6) Riesgos de integridad Al no existir reglas de carrera y controles asociados a permanencia/meritocracia, se debilitan frenos internos a decisiones discrecionales.</p> |
| | <p>Brecha Ausencia de planificación estratégica de la profesionalización</p> <p>3) Costos y tiempos de ciclo Sin una hoja de ruta y priorización, la capacitación se dispersa y no corrige cuellos de botella, aumentando retrabajo y demoras recurrentes.</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post Brechas críticas se mantienen (p. ej., riesgos, supervisión), lo que incrementa la probabilidad de retrasos, cambios y sobrecostos en ejecución.</p> <p>7) Información y trazabilidad Sin objetivos e indicadores, no se mide qué mejora y qué no; se pierde aprendizaje y ajuste basado en evidencia.</p> |
| | <p>Brecha Heterogeneidad institucional / fragmentación</p> <p>3) Costos y tiempos de ciclo La fragmentación produce coordinación débil entre áreas y criterios distintos, generando retrabajos, duplicidades y tiempos de ciclo más altos.</p> <p>6) Riesgos de integridad Criterios dispares y arreglos ad hoc aumentan vulnerabilidades (captura local, discrecionalidad) al no existir prácticas homogéneas.</p> <p>7) Información y trazabilidad La información queda registrada de forma desigual y no comparable, limitando monitoreo y control transversal.</p> |



| | |
|---|--|
| <p>Dimensión</p> <p>2.2 Capacidad instalada y estructura de la fuerza de contratación</p> | <p>Brecha</p> <p>Falta de estandarización de la organización de la función</p> <p>3) Costos y tiempos de ciclo Procesos y responsabilidades no uniformes generan variabilidad en calidad, retrabajo y demoras por falta de “dueño” claro de cada etapa.</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post Sin responsables definidos y capacidades asignadas, la gestión contractual se debilita (seguimiento, cambios, desempeño), elevando fallas y sobrecostos.</p> <p>5) Controversias y litigiosidad La falta de estándares favorece decisiones inconsistentes y aumenta la probabilidad de reclamaciones por trato desigual o errores procedimentales.</p> <p>6) Riesgos de integridad La segregación de funciones se implementa de forma incompleta, ampliando espacios de discrecionalidad y riesgo de integridad.</p> |
| | <p>Brecha</p> <p>Falta de estandarización de la organización de la función</p> <p>3) Costos y tiempos de ciclo Procesos y responsabilidades no uniformes generan variabilidad en calidad, retrabajo y demoras por falta de “dueño” claro de cada etapa.</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post Sin responsables definidos y capacidades asignadas, la gestión contractual se debilita (seguimiento, cambios, desempeño), elevando fallas y sobrecostos.</p> <p>5) Controversias y litigiosidad La falta de estándares favorece decisiones inconsistentes y aumenta la probabilidad de reclamaciones por trato desigual o errores procedimentales.</p> <p>6) Riesgos de integridad La segregación de funciones se implementa de forma incompleta, ampliando espacios de discrecionalidad y riesgo de integridad.</p> |
| | <p>Brecha</p> <p>Ausencia de información consolidada sobre el personal</p> <p>6) Riesgos de integridad Sin visibilidad de dotación, roles y rotación, se dificulta detectar concentraciones de riesgo y brechas críticas en puestos sensibles.</p> <p>7) Información y trazabilidad Sin registros consolidados (quién hace qué, con qué perfil), se reduce trazabilidad y posibilidad de auditoría/gestión del talento.</p> <p>8) Gestión estratégica del portafolio Sin información, no se asigna capacidad a procesos críticos ni se planifica cobertura por categorías/volumen, afectando gestión del portafolio.</p> |
| | <p>Brecha</p> <p>Financiamiento débil / discontinuo</p> <p>3) Costos y tiempos de ciclo La intermitencia financiera corta programas y genera curvas de aprendizaje incompletas, elevando costos de retrabajo y reentrenamiento.</p> |



| | |
|---|--|
| <p>Dimensión</p> <p>2.3 Arquitectura de competencias, roles y certificación</p> | <p>Brecha</p> <p>Diferenciación insuficiente de roles</p> <p>1) Valor por dinero en adjudicación La asignación de tareas sin idoneidad por rol eleva la probabilidad de decisiones técnicas débiles en estrategia, evaluación y adjudicación.</p> <p>3) Costos y tiempos de ciclo La falta de especialización genera cuellos de botella y dependencia de pocas personas, aumentando tiempos y costos administrativos.</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post Supervisión y administración contractual sin especialidad reducen capacidad de anticipar y corregir problemas, elevando retrasos y cambios.</p> <p>5) Controversias y litigiosidad Errores de evaluación o decisiones poco motivadas incrementan recursos y controversias, especialmente en procesos complejos.</p> |
| | <p>Brecha</p> <p>Marcos de competencias incompletos (competencias estratégicas limitadas)</p> <p>1) Valor por dinero en adjudicación Sin competencias en análisis de mercado, estrategia y negociación, la evaluación no captura adecuadamente VpD y se adjudica en peores condiciones.</p> <p>2) Competencia efectiva Competencias débiles en diseño de procesos y requisitos se traducen en barreras innecesarias o convocatorias poco atractivas, reduciendo competencia.</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post Competencias limitadas en gestión de riesgos y desempeño dificultan prevenir fallas en ejecución, elevando modificaciones, retrasos y costos.</p> <p>5) Controversias y litigiosidad Pliegos ambiguos y criterios mal definidos aumentan disputas y litigiosidad por interpretaciones y reclamaciones.</p> <p>8) Gestión estratégica del portafolio Sin enfoque de categorías y demanda, se limita consolidación/estandarización y se pierde eficiencia a nivel de portafolio.</p> |
| | <p>Brecha</p> <p>Marcos de competencias incompletos (competencias estratégicas limitadas)</p> <p>1) Valor por dinero en adjudicación Si la certificación no valida capacidades críticas o no condiciona funciones, no asegura calidad mínima en decisiones que determinan VpD.</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post Al no asegurar idoneidad en puestos críticos (gestión contractual, riesgos), aumenta probabilidad de fallas en ejecución y sobrecostos.</p> <p>6) Riesgos de integridad Al no existir validación y exigibilidad, disminuye rendición de cuentas técnica y se amplía discrecionalidad en decisiones clave.</p> |



| | |
|---|--|
| <p>Dimensión</p> <p>2.4 Sistemas de desarrollo de capacidades</p> | <p>Brecha</p> <p>Formación alta en volumen pero no estructurada (sin rutas por roles/niveles)</p> <p>1) Valor por dinero en adjudicación</p> <p>La formación no secuenciada ni diferenciada reduce transferencia al puesto, afectando decisiones de estrategia/evaluación con impacto en VpD.</p> <p>3) Costos y tiempos de ciclo</p> <p>Al no resolver brechas específicas por rol, persisten errores repetitivos que aumentan retrabajo, adendas y tiempos de ciclo.</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post</p> <p>La gestión se mantiene reactiva (sin capacidades aplicadas de seguimiento, riesgos, desempeño), elevando fallas en ejecución.</p> |
| | <p>Brecha</p> <p>Predominio de formación teórica (poca práctica aplicada)</p> <p>1) Valor por dinero en adjudicación</p> <p>La baja práctica aplicada limita habilidades para resolver casos reales, elevando decisiones subóptimas en evaluación, negociación y adjudicación.</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post</p> <p>Dificulta la administración contractual cotidiana (seguimiento, gestión de cambios, desempeño), elevando probabilidad de retrasos y sobrecostos.</p> |
| | <p>Brecha</p> <p>Herramientas centradas en cumplimiento; baja incorporación estratégica</p> <p>1) Valor por dinero en adjudicación</p> <p>La ausencia de herramientas para análisis de mercado, costos y estrategia lleva a decisiones de contratación menos eficientes y menor VpD.</p> <p>2) Competencia efectiva</p> <p>Requisitos y diseños “por plantilla de cumplimiento” pueden restringir participación y bajar competencia efectiva.</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post</p> <p>Sin herramientas de riesgos y desempeño, se detectan tarde problemas del contrato y aumenta la materialización de fallas y sobrecostos.</p> <p>6) Riesgos de integridad</p> <p>Al depender de decisiones discrecionales no soportadas por evidencia/herramientas, aumenta vulnerabilidad a integridad y captura.</p> <p>7) Información y trazabilidad</p> <p>Registros incompletos o no estandarizados impiden monitoreo y control del desempeño del sistema.</p> <p>8) Gestión estratégica del portafolio</p> <p>Sin enfoque por categorías y evidencia, se dificulta gestionar portafolio, consolidar demanda y capturar eficiencias.</p> |
| | <p>Brecha</p> <p>Brecha en evaluación de efectividad de la formación e indicadores</p> <p>7) Información y trazabilidad</p> <p>Sin evaluación, no se identifica qué capacidades mejoran resultados; se pierde aprendizaje institucional y ajuste de la oferta formativa.</p> <p>8) Gestión estratégica del portafolio</p> <p>Sin evidencia de efectividad, no se prioriza inversión ni se orienta el desarrollo de capacidades hacia cuellos de botella del portafolio.</p> |



| | |
|--|---|
| <p>Dimensión</p> <p>2.5 Incentivos, carrera y sostenibilidad del talento</p> | <p>Brecha</p> <p>Incentivos específicos limitados o inexistentes</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post</p> <p>Sin incentivos, se tolera bajo desempeño y se reduce motivación para aplicar buenas prácticas, afectando continuidad y calidad en ejecución.</p> <p>6) Riesgos de integridad</p> <p>La ausencia de consecuencias/reconocimientos reduce disuasión y aumenta espacio para prácticas indebidas o complacencia con ineficiencias.</p> |
| | <p>Brecha</p> <p>Evaluación del desempeño desconectada de contratación</p> <p>3) Costos y tiempos de ciclo</p> <p>Sin indicadores técnicos de desempeño, los errores no se corrigen y se perpetúan ineficiencias que elevan tiempos y retrabajo.</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post</p> <p>La gestión contractual pierde “accountability” por resultados (plazos, calidad, cambios), elevando fallas y sobrecostos.</p> <p>6) Riesgos de integridad</p> <p>Incentivos mal alineados pueden fomentar decisiones de corto plazo o discrecionales, elevando riesgos de integridad.</p> <p>7) Información y trazabilidad</p> <p>Sin KPIs consistentes, se limita trazabilidad y comparabilidad del desempeño entre equipos/unidades.</p> |
| | <p>Brecha</p> <p>Ausencia de rutas de carrera diferenciadas</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post</p> <p>La falta de progresión profesional reduce retención de perfiles técnicos y la acumulación de experiencia, afectando ejecución y continuidad.</p> <p>6) Riesgos de integridad</p> <p>La rotación y ausencia de especialización facilitan arreglos informales y reducen controles internos efectivos.</p> |
| | <p>Brecha</p> <p>Articulación limitada con servicio civil (perfiles/escala/carrera)</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post</p> <p>Al no vincular perfiles/certificación con escalas y permanencia, se debilita estabilidad de equipos y se resiente la ejecución contractual.</p> <p>6) Riesgos de integridad</p> <p>La debilidad de controles de carrera y meritocracia reduce capacidad de prevención interna frente a discrecionalidad.</p> |
| | <p>Brecha</p> <p>Apoyos al desarrollo profesional variables/inestables</p> <p>4) Ejecución y sobrecostos ex post</p> <p>La falta de apoyos sostenidos (tiempo, recursos, acompañamiento) impide consolidar capacidades, afectando desempeño en ejecución.</p> |

3

TOOLKIT PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DEL COMPRADOR PÚBLICO





La profesionalización de la contratación pública requiere transformar un conjunto disperso de prácticas, iniciativas formativas y arreglos institucionales en un sistema funcional, capaz de desarrollar, organizar y sostener talento especializado dentro del Estado. El diagnóstico regional mostró avances importantes, pero también reveló que estos esfuerzos siguen siendo fragmentados, poco articulados y altamente dependientes de iniciativas puntuales. Para superar estas limitaciones, se requiere una guía que traduzca las brechas identificadas en acciones concretas, secuenciadas y viables. Ese es el propósito del Toolkit.

El Toolkit se construye a partir de dos insumos centrales: el análisis comparado de las prácticas actuales en la región (Sección 1), que permite identificar patrones, capacidades emergentes y diferencias institucionales; y el diagnóstico regional (Sección 2), que sistematiza las brechas estructurales y operativas que impiden consolidar una función profesional de compras.

Sobre esta base, el Toolkit se organiza en tres componentes complementarios, articulados por un sistema de incentivos explícito que asegura su sostenibilidad:

- 1.** Líneas de acción estratégicas, que orientan las decisiones institucionales necesarias para que la profesionalización avance de manera coherente e incorporen incentivos adecuados al desarrollo de capacidades.
- 2.** Propuesta de hoja de ruta en tres etapas, con hitos claros, que permite a los países avanzar desde condiciones básicas hasta un sistema plenamente operativo, alineando progresivamente formación, certificación y reconocimiento profesional.
- 3.** Conjunto de indicadores de desempeño, dirigidos a medir conocimiento, práctica y resultados, y a generar señales objetivas que sustenten incentivos y decisiones de política, asegurando que la profesionalización se traduzca en mejoras tangibles en la gestión contractual y en la eficiencia del gasto.

El Toolkit no es un modelo único ni prescriptivo; es un marco adaptable, diseñado para que cada país pueda avanzar desde su propio punto de partida, respetando la diversidad institucional de la región. Su valor radica en ordenar el proceso, reducir la dispersión de esfuerzos y ofrecer instrumentos prácticos para transformar los hallazgos del diagnóstico en mejoras sostenidas en la capacidad estatal de contratar con profesionalismo, coherencia y orientación a resultados.



3.1. Principios rectores del toolkit

La profesionalización del comprador público requiere un enfoque integral que vaya más allá de la formación o de la elaboración de marcos de competencias. Para que los países de la región puedan avanzar de manera sostenida, es necesario contar con un conjunto de principios que guíen el diseño, la implementación y la evaluación de cualquier estrategia de fortalecimiento del talento en contratación pública.

Este toolkit se fundamenta en seis principios rectores que reflejan los estándares internacionales, las prácticas más consolidadas en Europa y América Latina, y la evidencia empírica disponible sobre el impacto de la profesionalización en el desempeño.

1. Diferenciación de roles y niveles, reconociendo que la contratación pública no es una función homogénea ni puede profesionalizarse mediante un único perfil. La práctica internacional muestra que la capacidad de un sistema depende de cómo distribuye funciones entre roles administrativos, técnicos, analíticos, gerenciales y estratégicos, cada uno con requisitos distintos de experiencia, competencias y formación. Este enfoque permite adaptar la estrategia de profesionalización al tamaño y complejidad del sistema nacional.

2. Coherencia institucional, entendida como la necesidad de alinear profesionalización, servicio civil, estructuras organizacionales, gobernanza y digitalización. La profesionalización no puede depender únicamente del órgano rector: requiere coordinación con la función pública, definición de mandatos claros, unidades responsables, mecanismos de seguimiento y estructuras mínimas para la toma de decisiones.

3. Progresividad, que permite que cada país avance desde su nivel actual de capacidad administrativa, fiscal y organizativa. La región presenta heterogeneidad significativa, por lo que el toolkit ofrece rutas escalonadas que pueden implementarse en contextos de alta, media o baja capacidad.

4. Orientación a resultados, que implica que la profesionalización debe vincularse con mejoras observables en la calidad del gasto, la gestión contractual, los tiempos de ciclo, la reducción de errores y la capacidad de resolver problemas operativos. Formación y certificación no son fines en sí mismos; deben traducirse en desempeño.

5. Sostenibilidad, lo que requiere asegurar financiamiento estable, mecanismos de retención de talento, incentivos adecuados, rutas de carrera y sistemas de evaluación que permitan una mejora continua. La región ha avanzado en formación, pero sin mecanismos que garanticen permanencia y desarrollo del personal especializado.

6. Adaptabilidad regional, que reconoce que los países de América Latina y el Caribe comparten desafíos estructurales, pero expresan soluciones diferenciadas. Este toolkit no propone modelos rígidos, sino marcos flexibles que cada país puede adaptar según su contexto institucional, normativo y presupuestario.

Estos principios sustentan el enfoque del toolkit y orientan la hoja de ruta, las líneas de acción, las herramientas propuestas y el sistema de indicadores. Constituyen también la base para que los países puedan avanzar de manera ordenada hacia un modelo de profesionalización más coherente, estratégico y sostenible en el tiempo.



3.2. Líneas de acción estratégicas

La profesionalización es un proceso sistémico en el que las dimensiones institucionales, técnicas, organizacionales y humanas están profundamente interconectadas.

El diagnóstico regional muestra que las capacidades individuales no se sostienen en el tiempo si no existen estructuras institucionales claras; si los roles y niveles de responsabilidad no están definidos; si la formación no es aplicable ni progresiva; si las capacidades no se validan formalmente; y, si el sistema carece de condiciones para atraer, retener y apoyar al talento especializado. Tampoco es posible avanzar cuando las entidades no cuentan con herramientas que faciliten la aplicación cotidiana de buenas prácticas.

Las seis (6) líneas de acción estratégicas que se presentan a continuación, surgen de una lectura integrada del diagnóstico que identifica patrones transversales de fragmentación, debilidad operativa, falta de continuidad y ausencia de mecanismos institucionales que permitan convertir capacidades individuales en capacidad estatal.

Estas líneas no corresponden a problemas aislados, sino a ejes de transformación que abordan simultáneamente varias brechas y reordenan el funcionamiento del sistema. Cada una representa una decisión estratégica que los países deben considerar para avanzar hacia un modelo de profesionalización más robusto, coherente y orientado a resultados.

Ninguna línea de acción es suficiente por sí sola. La experiencia internacional muestra que los avances sólo se consolidan cuando se actúa en todas las dimensiones de manera coordinada: una arquitectura institucional mínima es necesaria para que la definición de roles tenga efecto; los roles y competencias son indispensables para orientar la formación; la formación necesita certificación y evaluación para generar valor; la certificación requiere incentivos y rutas de progresión para volverse sostenible; y todo este esfuerzo necesita herramientas operativas y soporte técnico para traducirse en práctica cotidiana. La profesionalización progresa cuando estos elementos se refuerzan mutuamente y se integran dentro de una visión sistémica.



Línea de acción 1.

Construir una arquitectura institucional mínima para la profesionalización

La primera condición para avanzar hacia sistemas de contratación pública profesionalizados es contar con una arquitectura institucional básica pero funcional, capaz de coordinar a los actores involucrados, sostener procesos continuos de formación y desarrollo, y asegurar que las capacidades del personal se traduzcan en mejoras reales del desempeño. El diagnóstico regional muestra con claridad que esta es una de las brechas más profundas: aunque la mayoría de los países ha avanzado en regulaciones, plataformas o iniciativas de capacitación, la profesionalización no está anclada en una estructura institucional que le otorgue coherencia, dirección y permanencia.

En muchos casos, los órganos rectores de contratación pública operan aislados del sistema de servicio civil, lo que impide establecer perfiles, competencias, rutas de carrera o incentivos específicos para los compradores públicos. A su vez, las unidades de compra presentan configuraciones muy heterogéneas, con escasos mecanismos para coordinar prácticas, compartir conocimiento o asegurar estándares mínimos. La información sobre el personal es incompleta o inexistente: pocos países conocen cuántos compradores tienen, cuáles son sus funciones reales o qué capacidades poseen. Esta ausencia de información impide planificar, asignar recursos o evaluar progresos. Además, tampoco existe claridad institucional sobre quién lidera la agenda de profesionalización, con frecuencia dividida entre varias entidades sin coordinación formal.

Por estas razones, esta primera línea de acción del toolkit propone establecer una arquitectura institucional mínima de gobernanza, coordinación y soporte, que permita organizar la profesionalización como un sistema, no como un conjunto de iniciativas aisladas.

Esta arquitectura incluye los siguientes cuatro elementos esenciales:

- 1. Definición de un centro de liderazgo para la profesionalización**, normalmente encabezado por el órgano rector de compras, pero articulado formalmente con la entidad responsable del servicio civil. Esta articulación es indispensable; sin ella, no es posible integrar perfiles, certificación, incentivos, progresión ni evaluación de desempeño. El liderazgo compartido garantiza que la profesionalización no sea un esfuerzo unilateral del órgano rector, sino una política pública con respaldo institucional.
- 2. Creación o fortalecimiento de unidades responsables dentro del órgano rector o dentro del sistema de servicio civil**, con mandato explícito para gestionar la formación, apoyar la implementación de roles y competencias, acompañar a las entidades ejecutoras y coordinar herramientas metodológicas. Estas unidades cumplen funciones de diseño técnico, supervisión, apoyo operativo y seguimiento, y son el punto focal que da continuidad a la agenda.
- 3. Desarrollo de mecanismos formales de coordinación interinstitucional que permitan alinear a las entidades ejecutoras**, las unidades de compra, las centros públicos y privado de formación de funcionarios públicos, las áreas de talento humano y otros actores relevantes. Esta coordinación puede adoptar la forma de comités, redes técnicas, grupos de trabajo u otros mecanismos que permitan estandarizar prácticas, gestionar prioridades comunes, compartir información y resolver problemas transversales.
- 4. Creación de un registro nacional o sectorial del personal que participa en funciones de compra**, con información actualizada sobre roles, niveles, experiencia, formación y certificación. Esta herramienta no solo permite planificar necesidades de desarrollo de capacidades, sino que también habilita procesos de



seguimiento, evaluación e incentivos. La ausencia de información sobre el personal es uno de los principales obstáculos para cualquier estrategia de profesionalización; su disponibilidad es un requisito básico para cualquier política pública robusta en este ámbito.

Los países que han avanzado en consolidar estas bases institucionales, tal como muestran las experiencias de Francia, Italia y algunos miembros del Caribe, comparten un rasgo común: no abordan la profesionalización desde la formación, sino desde la gobernanza. La arquitectura institucional es el punto de partida que ordena responsabilidades, garantiza continuidad, evita duplicidades y permite que la inversión en capacidades reporte impacto.

Implementar esta línea de acción implica desarrollar herramientas específicas como:

- Modelos de gobernanza.
- Acuerdos de coordinación entre entidades.
- Instrumentos para registrar y clasificar al personal.
- Directrices de planificación estratégica.
- Mapas de actores.
- Protocolos de trabajo conjunto y mecanismos de supervisión técnica.

Estas herramientas no sustituyen procesos más amplios de reforma institucional, pero sí establecen las condiciones básicas para que la profesionalización deje de depender de iniciativas aisladas y se convierta en una política pública sostenida por estructuras claras y duraderas.

Línea de acción 2.

Definir y ordenar las funciones del sistema de compras mediante roles, niveles y competencias

Es necesario tener claro que la profesionalización no puede avanzar si los sistemas de contratación pública no tienen claridad sobre qué funciones existen, quién debe realizarlas, con qué nivel de complejidad y qué capacidades se requieren para desempeñarlas adecuadamente.


El diagnóstico regional muestra que esta es la brecha estructural más extendida y, a la vez, la más determinante: la mayoría de los países no cuenta con perfiles definidos, marcos de competencias completos o descripciones funcionales estandarizadas. En muchos casos, las entidades asignan personal sin criterios formales, mezclando funciones operativas, técnicas y estratégicas bajo un mismo cargo; confiando en arreglos informales que dependen del criterio local o de la disponibilidad del personal.



Esta ausencia de definición funcional se refleja en tres problemas críticos:

1. No existe correspondencia entre funciones y capacidades, lo que conduce a procesos de selección y asignación de personal que no consideran las necesidades técnicas reales de la contratación.
2. La formación no está alineada con roles específicos, con lo cual la capacitación se vuelve genérica y no responde a las necesidades del trabajo diario ni a la complejidad de las decisiones que deben tomarse.
3. No es posible evaluar desempeño ni establecer incentivos porque los sistemas carecen de estándares mínimos para determinar qué significa hacer bien un trabajo de compras públicas en cada nivel de responsabilidad.

Para superar esta brecha, la segunda línea de acción propone desarrollar un Sistema de Desarrollo de Capacidades (ver sección 2.4.) que organice el sistema de compras en torno a roles claramente diferenciados, niveles progresivos y competencias asociadas; evitando tanto la rigidez de las profesiones cerradas como la informalidad actual en la definición de responsabilidades.



Este modelo funcional debe reflejar la diversidad real de funciones dentro de la contratación pública, que van desde tareas administrativas hasta funciones estratégicas relacionadas con el análisis de mercado, la planificación de adquisiciones, la evaluación de riesgos, la negociación avanzada y la gestión de contratos.

El modelo debe partir de un principio clave: la contratación pública no es un único cargo, sino un conjunto de funciones distribuidas en distintos niveles. Por ello, se recomienda estructurar el sistema en familias de funciones, como:

1. Administrativas y de soporte.
2. Operativas y técnicas.
3. Analíticas y de planificación.
4. Estratégicas y de gestión contractual.
5. Liderazgo y supervisión.

Cada familia funcional debe establecer roles clave, niveles de responsabilidad y riesgo e impacto en el sistema; así como estar asociada a niveles de progresión que reflejen la creciente complejidad de las tareas. Esta diferenciación permite ordenar de manera lógica tanto la formación como la certificación y la evaluación del desempeño; y, a su vez, habilita la construcción de rutas de carrera y esquemas de progresión basados en resultados y adquisición de competencias.



Las competencias deben definirse en módulos para permitir flexibilidad y adaptación a las necesidades de cada país. Estas competencias deben incluir tanto habilidades operativas (conocimiento normativo, elaboración de pliegos, evaluación de ofertas, gestión de contratos) como capacidades estratégicas que hoy están subdesarrolladas en la región (análisis de mercado, riesgos, negociación, valor por dinero, criterios de sostenibilidad e innovación). El diagnóstico muestra que estas capacidades estratégicas no aparecen en los marcos actuales, lo que limita la transición hacia sistemas orientados al valor público.

Este modelo funcional debe integrarse formalmente al servicio civil para garantizar coherencia normativa, asegurar su reconocimiento institucional y habilitar que los procesos de selección, evaluación e incentivos se construyan sobre bases homogéneas. Las experiencias internacionales demuestran que los modelos flexibles y modulados —como los de Italia o los marcos de competencias de la OCDE— permiten combinar estandarización con adaptabilidad, evitando sobreestandarizar la función y manteniendo la posibilidad de que cada país ajuste los roles según su realidad organizativa.

La implementación de esta línea de acción requiere herramientas específicas, como:

- Modelos de roles y competencias adaptables.
- Matrices funcionales.
- Diccionarios de competencias.
- Plantillas de perfiles de puesto.
- Guías metodológicas para actualización y validación de roles.
- Instrumentos para mapear funciones reales dentro de las entidades.
- Procedimientos para integrar estos roles al sistema de servicio civil.

En conjunto, esta línea de acción crea las bases técnicas que permiten alinear la formación, la certificación, la evaluación del desempeño y la estructura de incentivos. Sin roles claros y sin una definición ordenada de las funciones, cualquier esfuerzo de profesionalización continuará fragmentado y dependerá de iniciativas aisladas, sin capacidad de impacto sistémico.

Línea de acción 3.

Transformar la formación en un sistema progresivo, práctico y orientado a resultados

La tercera línea de acción aborda una paradoja central del diagnóstico regional: la región invierte de manera significativa en formación, pero esa inversión no se traduce, de forma consistente, en capacidades estratégicas ni en mejoras verificables del desempeño.

Los datos muestran que miles de funcionarios participan cada año en cursos de contratación pública; sin embargo, la formación sigue siendo predominantemente teórica, concentrada en normativa y procedimientos, impartida en módulos aislados y con escasa conexión con las funciones reales que desempeñan los participantes. Además, solo una minoría de países evalúa la efectividad de la formación en términos de desempeño laboral, y la mayoría de los mecanismos de evaluación se limita a medir satisfacción o aprovechamiento inmediato.

Esta situación genera varios efectos adversos. Primero, se produce fatiga formativa: los funcionarios repiten contenidos sin consolidar nuevas capacidades, perciben la formación como un requisito administrativo y no como una oportunidad de desarrollo profesional. Segundo, se refuerza una visión normativo-procedimental de la función de compras, en la que saber “qué dice la ley” se considera suficiente, mientras que capacidades



críticas como análisis de mercado, evaluación de riesgos, negociación, diseño de mecanismos de adjudicación, gestión del desempeño contractual o integración de criterios de valor público permanecen subdesarrolladas. Tercero, se dificulta justificar la destinación de recursos y nuevas inversiones en capacitación, dado que los sistemas carecen de evidencia que vincule la formación con mejoras en la gestión de la contratación o en los resultados del gasto.

Para revertir esta situación, esta línea de acción propone transformar el modelo formativo actual en un sistema progresivo, práctico y orientado a resultados, basado en tres cambios estructurales:

El primer cambio es pasar de una lógica de eventos sueltos a una lógica de trayectorias formativas. Esto implica organizar la formación en rutas coherentes, asociadas a los roles y niveles definidos en la línea de acción 2. Un funcionario que desempeña funciones básicas en una unidad de compra no necesita el mismo tipo de formación que quien lidera procesos de alto valor o quien diseña estrategias de contratación para una entidad compleja. El sistema debe ofrecer rutas diferenciadas que permitan avanzar desde competencias básicas hasta capacidades avanzadas, con módulos articulados y progresivos. La formación deja de ser una suma de cursos y se convierte en un camino estructurado de desarrollo profesional.

El segundo cambio es incorporar de forma sistemática modalidades prácticas de aprendizaje. La experiencia internacional muestra que las capacidades que realmente transforman la contratación pública, especialmente las de carácter estratégico, no se adquieren con clases magistrales ni con presentaciones expositivas. Se desarrollan mediante la resolución de problemas reales, el análisis de expedientes, el trabajo sobre casos concretos, las simulaciones de procesos de licitación, la preparación de estrategias de mercado, la gestión de escenarios de riesgo y la revisión crítica de contratos en ejecución. En consecuencia, el sistema de formación debe incorporar talleres prácticos, laboratorios de casos, ejercicios de simulación, aprendizaje entre pares y esquemas de tutoría técnica, en los que funcionarios con experiencia acompañen a quienes asumen responsabilidades nuevas o más complejas.

El tercer cambio es asegurar que la formación esté orientada a resultados y vinculada al desempeño. Esto significa que los programas formativos deben diseñarse con objetivos claros en términos de cambio esperado en la práctica laboral y en el funcionamiento institucional. La evaluación no puede limitarse a medir cuántas personas asistieron o cuántas aprobaron un examen; debe considerar en qué medida la formación ha contribuido a reducir errores, mejorar la calidad de los pliegos, fortalecer el análisis de mercado, optimizar la gestión contractual o acortar los tiempos de ciclo sin sacrificar transparencia ni competencia. Esto requiere desarrollar indicadores específicos, mecanismos de seguimiento posteriores a la formación y espacios de retroalimentación que permitan ajustar contenidos, metodologías y prioridades.

Esta transformación no implica necesariamente un aumento inmediato de recursos, sino un uso más estratégico de los existentes. Muchos países ya cuentan con unidades de formación, convenios con instituciones académicas, programas en línea y materiales desarrollados. La línea de acción plantea reordenar estos activos en torno a rutas formativas por rol y nivel, introducir componentes prácticos allí donde hoy solo hay teoría, y establecer vínculos explícitos entre los programas y los objetivos de desempeño institucional. En este sentido, las alianzas con escuelas de gobierno, universidades, organismos internacionales y redes regionales pueden ser un mecanismo eficaz para incorporar metodologías innovadoras y contenidos especializados sin necesidad de construir toda la oferta desde cero.



La implementación de esta línea de acción requiere herramientas concretas, como:

- Mapas de rutas formativas por rol,
- Currículos modulares alineados con el marco de competencias,
- Guías para el diseño de casos y simulaciones,
- Programas de tutoría técnica,
- Metodologías para formación de formadores,
- Matrices de alineación entre contenidos y competencias,
- Formatos para el seguimiento del impacto de la formación en el desempeño.

Estas herramientas permitirán que la formación deje de ser un componente aislado del sistema y se convierta en un motor efectivo de cambio en la forma en que se planifica, ejecuta y supervisa la contratación pública. La figura siguiente ilustra esta lógica causal, mostrando cómo la profesionalización del comprador público, cuando se traduce en el uso efectivo de capacidades y está acompañada de gobernanza e incentivos adecuados, se refleja en mejores decisiones de contratación y, en última instancia, en una mejora tangible de la calidad del gasto público.

Cadena causal entre la profesionalización del comprador público y la calidad del gasto público



Línea de acción 4.

Vincular capacidades con desempeño mediante mecanismos de certificación y evaluación

El diagnóstico regional revela una desconexión estructural entre las capacidades que los funcionarios adquieren mediante formación y el desempeño real que demuestran en los procesos de contratación pública. Aunque la mayoría de los países ofrece capacitación, son muy pocos los que validan formalmente las capacidades adquiridas, y todavía menos los que cuentan con evaluaciones de desempeño específicas para las funciones de compras. La consecuencia es un sistema donde la formación se acumula, pero no genera acreditación, no se traduce en reconocimiento, no condiciona la progresión, no influye en los incentivos y no permite garantizar estándares mínimos de competencia.



Esta brecha tiene implicaciones estructurales. En primer lugar, impide diferenciar entre funcionarios con y sin capacidades relevantes, lo que dificulta asignar responsabilidades de manera eficiente. En segundo lugar, debilita la credibilidad de la profesionalización: en ausencia de mecanismos objetivos, las decisiones sobre quién ejecuta los procesos más complejos quedan sujetas a criterios discrecionales o a la simple disponibilidad del personal. En tercer lugar, limita la capacidad del sistema para aprender y mejorar, porque no existe retroalimentación sistemática sobre la relación entre formación, desempeño y resultados de contratación. Finalmente, sin mecanismos de certificación ni evaluación específica, la profesionalización no puede vincularse a incentivos ni a rutas de carrera, lo que afecta directamente la sostenibilidad del proceso.

Para cerrar esta brecha, esta línea de acción propone un conjunto integrado de mecanismos que validen, demuestren y reconozcan las capacidades del personal, vinculándolas directamente con las responsabilidades que desempeñan y con los resultados de los procesos contractuales. La certificación y la evaluación no deben entenderse como instrumentos punitivos ni como requisitos burocráticos adicionales, sino como mecanismos de aseguramiento de la calidad profesional y como palancas estratégicas para orientar comportamientos deseados dentro del sistema.

El primer componente de esta línea de acción es la certificación por rol y nivel, una herramienta que acredita formalmente que un funcionario posee las competencias mínimas para desempeñar una función específica dentro del sistema. Esta certificación debe alinearse con el modelo funcional definido en la línea de acción 2, y diferenciarse según la complejidad de las tareas. Para roles básicos o administrativos, la certificación puede consistir en una prueba teórica combinada con ejercicios prácticos simples; para roles analíticos o estratégicos, la certificación debe incorporar estudios de caso, simulaciones, ejercicios de evaluación de riesgos o revisión crítica de expedientes. El sistema debe ser flexible, permitiendo recertificaciones periódicas, y evitar la rigidez de las profesiones cerradas, asegurando que lo que se certifica son competencias verificables, no títulos académicos.

El segundo componente es la evaluación del desempeño específica para funciones de contratación pública, complementaria a los sistemas generales de evaluación del sector público. Esta evaluación debe incluir indicadores que reflejen la calidad del trabajo en áreas críticas: calidad técnica de los pliegos, rigor de los análisis de mercado, consistencia de la evaluación de ofertas, gestión del desempeño contractual, tratamiento de los riesgos y contribución al logro de objetivos institucionales. Algunos de estos indicadores pueden ser cuantitativos (tiempos de ciclo, cumplimiento de hitos contractuales), mientras que otros deben ser cualitativos y basarse en revisión técnica o comités de evaluación. La clave es que la evaluación sea relevante para la función, objetiva y consistente con el modelo de competencias. (ver sección 3.4.)

El tercer componente consiste en mecanismos de retroalimentación y apoyo, que aseguren que la evaluación y la certificación no se limiten a validar capacidades, sino que orienten procesos de mejora continua. Esto incluye sesiones de retroalimentación individual, recomendaciones formativas personalizadas, planes de desarrollo profesional y acciones de acompañamiento para funcionarios que enfrentan brechas específicas. La evaluación deja de ser un trámite y se convierte en una herramienta para dirigir el desarrollo de capacidades hacia las prioridades institucionales.

El cuarto componente es integrar estos mecanismos en la lógica más amplia de progresión, reconocimiento e incentivos. La certificación debe habilitar funciones de mayor complejidad; la evaluación del desempeño debe influir en la asignación de responsabilidades, la elegibilidad para roles críticos, la selección de supervisores de contratos y, cuando las condiciones institucionales lo permitan, en reconocimientos simbólicos o económicos. Este vínculo entre capacidades, desempeño y oportunidades reales constituye uno de los motores más poderosos para atraer talento y mejorar la retención del personal formado.



Para implementar esta línea de acción se requieren herramientas concretas, tales como:

- Matrices de certificación por rol y nivel,
- Baterías de pruebas y casos prácticos,
- Rúbricas de evaluación,
- Indicadores específicos para la función de compras,
- Procedimientos para recertificación periódica,
- Lineamientos para la toma de decisiones basadas en desempeño
- Sistemas que permitan registrar, rastrear y actualizar información sobre certificaciones y evaluaciones.

Estas herramientas deben ser modulares para facilitar su uso en países con distintos niveles de capacidad institucional.

Esta línea de acción asegura que la profesionalización deje de ser un proceso centrado exclusivamente en la formación y se convierta en un mecanismo integral de gestión del talento, donde las capacidades se validan de manera objetiva, se conectan con las responsabilidades del cargo y se traducen en mejoras medibles en el funcionamiento del sistema de contratación pública.

Línea de acción 5.

Consolidar la sostenibilidad mediante incentivos, carrera, retención y fortalecimiento de la comunidad profesional

La sostenibilidad es uno de los asuntos críticos de los sistemas de contratación pública en la región. Incluso los países con avances significativos en formación, marcos de competencias o certificación enfrentan un obstáculo estructural: la incapacidad del sistema para retener talento especializado y traducir capacidades individuales en continuidad institucional. Esto provoca que la inversión en formación se pierda, que las unidades comiencen procesos repetidamente desde cero y que la contratación pública dependa del esfuerzo individual, no de capacidades organizacionales sostenidas.

La región enfrenta tres problemas principales. Primero, la alta rotación en roles críticos, que impide estabilizar funciones fundamentales como planificación, análisis de mercado, gestión de riesgos o supervisión contractual. Segundo, la ausencia de incentivos específicos que reconozcan la especialización y motiven a los funcionarios a continuar desarrollando capacidades. Tercero, la falta de mecanismos de desarrollo profesional continuo que consoliden identidad profesional, promuevan colaboración entre pares y sostengan la transferencia de conocimiento dentro del sistema.

Para abordar estas fragilidades, esta línea de acción propone un conjunto de medidas estratégicas orientadas a crear condiciones de permanencia, motivación y crecimiento profesional, necesarias para que la profesionalización tenga resultados duraderos.

El primer componente consiste en desarrollar un menú de incentivos financieros y no financieros alineados con responsabilidades y niveles de complejidad. Estos incentivos no deben limitarse a beneficios monetarios; también incluyen reconocimiento público, prioridad para formación avanzada, acceso a redes profesionales, participación en comités o proyectos estratégicos, y mecanismos de visibilidad institucional. Se trata de reforzar el valor de la función de compras y de generar motivación intrínseca y extrínseca para permanecer en roles especializados. En el Anexo 2 se propone en detalle cómo se podría desarrollar este Sistema de Incentivos.



El segundo componente es la creación de mecanismos de estabilidad y retención para roles críticos, especialmente en procesos que requieren continuidad técnica o seguimiento prolongado. Esto puede incluir criterios de permanencia razonable, restricciones a la rotación en puestos sensibles, planes de sucesión, estrategias de preservación del conocimiento y esquemas de acompañamiento que garanticen relevos técnicos sin pérdida de capacidades. La continuidad no solo estabiliza el funcionamiento del sistema, sino que permite consolidar experiencia institucional y fortalecer la toma de decisiones.

El tercer componente está orientado al desarrollo de una comunidad profesional robusta, entendida como un sistema de pertenencia, apoyo mutuo y aprendizaje continuo. Esta comunidad se materializa mediante redes de práctica, grupos técnicos especializados, espacios de intercambio de experiencias, repositorios de conocimiento aplicados al trabajo real, mentorías permanentes y acceso a asistencia técnica. Su finalidad es asegurar que los funcionarios cuenten con un entorno profesional que los sostenga más allá de la formación formal o la certificación, fortaleciendo su identidad técnica, su sentido de propósito y su compromiso con la función.

El cuarto componente es articular estos mecanismos con rutas de carrera basadas en competencias y resultados, permitiendo que el personal visualice oportunidades reales de crecimiento dentro del sistema. Estas rutas deben estar alineadas con los roles y niveles definidos previamente y permitir avances graduales basados en certificación, desempeño y contribución técnica. Esto genera incentivos meritocráticos y reduce la percepción de estancamiento que alimenta la rotación.

Para implementar esta línea de acción se requieren herramientas como:

- Catálogos flexibles de incentivos,
- Criterios de identificación de roles críticos,
- Lineamientos para permanencia razonable,
- Matrices de elegibilidad para progresión,
- Plantillas de planes de desarrollo profesional,
- Protocolos para comunidades de práctica y repositorios dinámicos de conocimiento institucional.

Estas herramientas permiten consolidar un entorno profesional más estable, motivador y alineado con los objetivos de calidad del gasto y valor público en la contratación.

Línea de acción 6.

Desarrollar un ecosistema de herramientas y soporte operativo que convierta las capacidades en práctica cotidiana

El diagnóstico regional muestra con claridad que una de las razones por las cuales la formación, la certificación o la definición de roles no se traducen automáticamente en mejoras sostenidas es la ausencia de un ecosistema de herramientas, metodologías y apoyos operativos que permitan que los funcionarios apliquen sus capacidades de manera consistente en el trabajo diario.

La región dispone de manuales, guías o instructivos, pero en la gran mayoría de los casos estos materiales están orientados al cumplimiento normativo, no a la toma de decisiones. Los funcionarios deben enfrentar procesos contractuales complejos, muchos de ellos con alto grado de incertidumbre, riesgo técnico o presión temporal, sin instrumentos que los acompañen de forma práctica. Como resultado, el desempeño depende excesivamente del esfuerzo individual o del conocimiento informal, lo que genera alta variabilidad entre entidades y dificulta la estandarización de buenas prácticas.



La profesionalización no se consolida únicamente formando personas: se consolida cuando los sistemas institucionalizan la práctica profesional mediante herramientas que guían, sostienen y complementan las capacidades individuales. Esta línea de acción propone desarrollar un ecosistema de herramientas que cumpla tres propósitos esenciales:

1. Traducir competencias en actuaciones concretas.
2. Disminuir la variabilidad entre entidades y procesos.
3. Redundar en una mejora sistémica del desempeño, independientemente de la experiencia individual.

El primer componente es el desarrollo de herramientas metodológicas avanzadas que permitan aplicar capacidades estratégicas en tareas complejas de la contratación pública. Esto incluye instrumentos para el análisis de mercado, análisis de riesgos, diseño de estrategias de compra, evaluación de valor por dinero, selección de mecanismos de adjudicación, gestión del desempeño contractual y monitoreo técnico. Estas herramientas deben ser operativas, con plantillas, ejemplos, criterios de decisión y pasos claros que permitan al personal utilizar su criterio técnico con respaldo metodológico.

El segundo componente es la consolidación de guías y plantillas estandarizadas que faciliten la coherencia técnica a lo largo del ciclo de contratación. A diferencia de los manuales generales, estas herramientas deben estar orientadas a la solución de problemas concretos, con formatos que reduzcan la carga operativa y permitan aplicar buenas prácticas sin requerir tiempo adicional. La estandarización no significa rigidez; significa proporcionar puntos de partida sólidos que las entidades puedan adaptar, evitando que cada unidad de compra deba “reinventar” procedimientos o metodologías.

El tercer componente consiste en establecer mecanismos de soporte técnico permanente, como tutorías especializadas, asistencia técnica directa, centros de consulta, espacios de resolución colaborativa de casos y acompañamiento episódico en procesos particularmente complejos. Este componente permite que los funcionarios no enfrenten solos decisiones de alto riesgo técnico y que cuenten con apoyo experto cuando se enfrenten a escenarios nuevos, disputas contractuales, dificultades en la gestión del proveedor o procesos de planificación sensibles.

El cuarto componente es el fortalecimiento de comunidades de práctica y redes colaborativas, que funcionan como espacios donde los funcionarios pueden compartir dudas, soluciones, aprendizajes y criterios técnicos. Estas comunidades cumplen un rol fundamental en consolidar estándares, transferir conocimiento entre pares y alimentar de manera continua el desarrollo y actualización de herramientas. Su funcionamiento evita la atomización del conocimiento y potencia la consolidación de una identidad profesional compartida.

El quinto componente es la creación de repositorios dinámicos de conocimiento, que integren herramientas, casos, ejemplos reales, lecciones aprendidas, materiales formativos, criterios técnicos y modelos de referencia. Estos repositorios deben ser accesibles, actualizados y orientados a resolver problemas concretos de la contratación pública, no simplemente a almacenar documentos. La disponibilidad de conocimiento sistematizado reduce la dependencia del aprendizaje informal y permite que cada entidad acceda a fuentes consistentes de referencia técnica.



Implementar esta línea de acción requiere herramientas concretas como:

- Plantillas para análisis crítico de pliegos,
- Matrices de riesgos,
- Modelos de estrategias de compra,
- Guías de gestión contractual,
- Repositorios centralizados,
- Plataformas para trabajo colaborativo,
- Protocolos de tutoría y
- Mecanismos de consulta entre pares.

Su propósito no es únicamente apoyar el trabajo cotidiano, sino convertir la capacidad individual en capacidad institucional, estabilizando el desempeño y permitiendo que los avances de la profesionalización tengan efectos duraderos y observables.

Con esta línea de acción se busca cerrar la brecha entre “saber qué hacer” y “poder hacerlo bien”, convirtiendo las competencias desarrolladas en acciones consistentes, replicables y alineadas con los objetivos de valor público y eficiencia en la contratación. Sin este ecosistema de soporte operativo, la profesionalización permanece incompleta, porque el conocimiento adquirido no encuentra condiciones para traducirse en práctica sistemática.

La tabla 2, a continuación, presenta el resumen de la descripción, objetivos y herramientas de las seis líneas de acción propuestas:

Tabla 2. Resumen de Líneas de Acción Propuestas.

| Línea de acción | Definición | Objetivo estratégico | Herramientas necesarias para su implementación |
|--|---|---|--|
| 1. Construir una arquitectura institucional mínima para la profesionalización | Establecer una estructura de gobernanza básica pero funcional que coordine al órgano rector, las entidades ejecutoras y el servicio civil; que cuente con unidades responsables, mecanismos de coordinación y un registro completo del personal de compras. | Crear las condiciones institucionales que permitan que la profesionalización sea continua, coordinada, medible y sostenible, evitando fragmentación, duplicidades y pérdida de capacidades. | <ul style="list-style-type: none"> • Modelo de gobernanza • Acuerdos formales de articulación con servicio civil • Registro nacional del personal de compras • Directrices para planificación estratégica • Mapas de actores y funciones • Protocolos de coordinación interinstitucional • Mandatos explícitos para unidades responsables |
| 2. Definir y ordenar las funciones del sistema mediante roles, niveles y competencias | Desarrollar un modelo funcional que organice la función de compras en familias ocupacionales, niveles progresivos y competencias asociadas, permitiendo claridad en responsabilidades sin imponer profesiones rígidas. | Alinear formación, certificación, evaluación e incentivos con la complejidad real del trabajo, profesionalizar funciones críticas y reducir la improvisación en la asignación de roles. | <ul style="list-style-type: none"> • Modelo funcional por roles y niveles • Matrices de competencias modulares • Diccionario de funciones y descriptores • Plantillas de perfiles de puesto • Guía metodológica para creación/actualización de roles • Instrumentos para mapear funciones reales • Procedimientos para integrar roles al servicio civil |
| 3. Transformar la formación en un sistema progresivo, práctico y orientado a resultados | Convertir la formación de cursos aislados en rutas estructuradas alineadas con roles, con componentes prácticos (casos, simulaciones, talleres), tutoría técnica y mecanismos de seguimiento al impacto en desempeño. | Desarrollar capacidades reales en áreas estratégicas de contratación (mercado, riesgos, gestión contractual, negociación) y asegurar aprendizajes aplicados que mejoren desempeño institucional. | <ul style="list-style-type: none"> • Rutas formativas por rol y nivel • Currículos modulares • Laboratorios de casos y simulaciones • Programas de tutoría técnica • Formación de formadores • Matrices de alineación entre contenidos y competencias • Metodologías para medir impacto de la formación |
| 4. Vincular capacidades con desempeño mediante certificación y evaluación específicas | Implementar certificaciones por rol y nivel, y evaluaciones de desempeño específicas para contratación, basadas en competencias relevantes y evidencias objetivas de desempeño técnico y estratégico. | Asegurar que la profesionalización produzca capacidades verificables y que estas capacidades influyan en la asignación de responsabilidades, la calidad técnica y los resultados del proceso contractual. | <ul style="list-style-type: none"> • Esquema de certificación por rol y nivel • Pruebas técnicas y ejercicios prácticos • Rúbricas de evaluación de competencias • Indicadores específicos de desempeño en compras • Procedimientos de recertificación • Sistemas para registrar certificaciones y evaluaciones • Protocolos para retroalimentación y planes de mejora |
| 5. Consolidar la sostenibilidad mediante incentivos, carrera, retención y fortalecimiento de la comunidad profesional | Crear condiciones que permitan atraer, retener y motivar talento mediante incentivos financieros y no financieros, estabilidad en roles críticos, rutas de carrera basadas en competencias y mecanismos de comunidad profesional. | Evitar la pérdida de talento especializado, asegurar continuidad técnica y consolidar una identidad profesional que mantenga motivado al personal y preserve las capacidades creadas. | <ul style="list-style-type: none"> • Catálogo flexible de incentivos • Criterios para identificar roles críticos • Lineamientos para permanencia razonable • Esquemas de progresión basados en competencias • Plantillas de planes de desarrollo profesional • Redes y comunidades de práctica • Protocolos de mentoría continua • Mecanismos de seguimiento de rotación y permanencia |
| 6. Desarrollar un ecosistema de herramientas y soporte operativo para la práctica cotidiana | Institucionalizar herramientas metodológicas avanzadas, plantillas estandarizadas, asistencia técnica y repositorios de conocimiento que permitan aplicar capacidades en el trabajo diario con coherencia técnica. | Traducir el aprendizaje y las competencias en práctica cotidiana consistente, reducir variabilidad entre entidades y fortalecer la capacidad institucional más allá de capacidades individuales. | <ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos para análisis de mercado, riesgos y VpM • Plantillas y guías estandarizadas por etapa del ciclo • Centros de consulta técnica • Tutoría y asistencia técnica en procesos complejos • Comunidades de práctica activas • Repositorios dinámicos de lecciones aprendidas y casos reales • Plataformas colaborativas para intercambio técnico |



Tabla 3. Hoja de Ruta Propuesta

| <i>Línea de acción</i> | <i>Etapa 1 – Habilitadores mínimos</i> | <i>Etapa 2 – Capacidades estructurales</i> | <i>Etapa 3 – Sistema operativo consolidado</i> |
|---|--|---|---|
| 1. Orientación Estratégica Institucional | Definir orientación estratégica que establezca el propósito y alcance de la profesionalización para orientar las decisiones institucionales posteriores. | | |
| 2. Gobernanza y articulación | Definir liderazgo institucional y mecanismos de coordinación entre el órgano rector y el sistema de servicio civil. (2) | | |
| 3. Roles, niveles y competencias | Establecer un marco funcional preliminar (familias, niveles, alcance). (2) | Adoptar el modelo funcional final con roles, niveles y competencias. (1) | |
| 4. Formación progresiva | | Organizar rutas formativas por nivel, con enfoque aplicado y secuencial. | Implementar formación continua basada en rutas y procesos de actualización permanente. |
| 5. Certificación y evaluación específica | | | Establecer criterios verificables de certificación y una evaluación específica según rol y nivel. (1) |
| 6. Sostenibilidad (carrera e incentivos) | | | Activar mecanismos de progresión profesional, incentivos y estrategias de retención de talento. (1) |
| 7. Herramientas y soporte operativo | | Definir el paquete básico de herramientas esenciales que estandarizan la práctica mínima. (2) | Desplegar el ecosistema completo de herramientas, soporte técnico y tutoría. |

Leyenda

(1) Acción que puede requerir ajustes normativos o reforma legal, según el marco institucional del país.

(2) Acción ejecutable sin reforma legal que produce un resultado tangible de corto plazo y fortalece la capacidad técnica, legitimidad y autoridad del órgano rector para avanzar en la hoja de ruta.



3.3. Hoja de ruta para la profesionalización del comprador público

La profesionalización de la contratación pública requiere una secuencia estratégica clara. No basta con definir líneas de acción: es indispensable ordenar su implementación para asegurar que las decisiones más complejas se adopten solo cuando existen capacidades institucionales básicas. La experiencia regional muestra que muchas iniciativas se estancan cuando se intenta avanzar en certificación, incentivos o formación especializada sin haber consolidado antes los elementos mínimos que sostienen el sistema. Por ello, esta hoja de ruta se organiza en tres etapas progresivas, cada una definida por un hito verificable, y articulada en torno a los aspectos clave que deben resolverse antes de pasar a la siguiente fase.

La organización de la hoja de ruta responde a una lógica secuencial: determinadas decisiones solo pueden adoptarse cuando existen condiciones previas mínimas, mientras que otras requieren que el sistema haya alcanzado un nivel suficiente de madurez institucional para operar plenamente. Este ordenamiento permite evitar esfuerzos dispersos, concentrar capacidades en los momentos adecuados y ofrecer a los países un camino realista para avanzar desde los fundamentos básicos hasta un sistema de profesionalización consolidado y sostenible.

La construcción e implementación de esta hoja de ruta se apoyan en la verificación previa de un conjunto de condiciones mínimas, concebidas como una lista de chequeo operativa que permite confirmar la viabilidad del proceso. Estas condiciones abarcan la orientación estratégica, la gobernanza y liderazgo institucional, la capacidad operativa del órgano rector, la disponibilidad de recursos previsibles y la existencia de mecanismos básicos de seguimiento y ajuste. La lista de chequeo, incluida como Anexo 3, cumple la función de guiar a los países en la identificación de brechas iniciales y en la definición de un punto de partida realista para la construcción e implementación progresiva de la hoja de ruta.

Etapa 1. Establecer los habilitadores institucionales mínimos (alistamiento)

Hito: El país cuenta con una arquitectura institucional básica para iniciar la profesionalización.

Esta etapa corresponde al alistamiento para la implementación del Toolkit: prepara las condiciones institucionales mínimas para que las acciones posteriores (formación, certificación, incentivos y carrera) se traduzcan en cambios reales en la práctica. Dado que los países parten de situaciones distintas, el alcance y la secuencia de este alistamiento deben definirse en función del nivel de madurez del sistema: en algunos casos implicará construir componentes inexistentes; en otros, ordenar, formalizar o ajustar elementos ya presentes para asegurar coherencia, continuidad y capacidad de ejecución.

La etapa se concentra en tres aspectos:

1. Orientación estratégica institucional.

En este ámbito se define la visión, objetivos y alcance de la profesionalización del comprador público, así como su vinculación con las prioridades de gobierno y con la mejora de la calidad del gasto. No se trata



de un plan operativo detallado, sino de una definición estratégica explícita que permita alinear decisiones posteriores, legitimar la asignación de recursos y reducir la dependencia de cambios de administración.

2. Gobernanza y articulación institucional.

Aquí se define quién liderará la profesionalización y cómo se coordinará el órgano rector con el sistema de servicio civil. Esto implica formalizar una unidad responsable con un mandato claro para conducir el proceso, coordinar actores, establecer lineamientos y asegurar continuidad técnica. Sin esta definición, el sistema carecería de anclaje y de capacidad para sostener cambios.

3. Marco funcional preliminar (roles, niveles y competencias).

El sistema necesita un punto de partida conceptual. Esta etapa establece una definición preliminar del modelo funcional, con categorías de roles, familias de funciones y niveles de responsabilidad. No es una versión final, pero sí un marco suficientemente claro como para orientar decisiones posteriores sobre formación, herramientas y certificación.

Con estos dos elementos, el país obtiene una base sólida para avanzar: existe una estructura de liderazgo definida y un marco conceptual inicial que organiza el trabajo de compras.

Etapa 2. Construir capacidades estructurales

Hito: El país cuenta con un modelo funcional final, rutas formativas organizadas y herramientas esenciales para estandarizar la práctica.

Esta etapa traduce el marco preliminar en un conjunto coherente de instrumentos operativos. Tres componentes son centrales:

1. Modelo funcional final (roles, niveles y competencias).

En esta fase se adopta la versión definitiva del modelo, con roles depurados, niveles bien diferenciados y competencias modulares. Este modelo es la referencia que determina qué capacidades se deben desarrollar, cómo se evalúa el desempeño y qué exige cada nivel profesional.

2. Formación estructurada por niveles.

Con el modelo funcional ya definido, se pueden diseñar rutas formativas progresivas, basadas en contenidos aplicados, ejercicios prácticos, simulaciones y módulos diferenciados según nivel. El objetivo es que la formación deje de ser una oferta dispersa y se convierta en una secuencia ordenada de desarrollo profesional.

3. Paquete inicial de herramientas operativas.

El sistema necesita instrumentos básicos para estandarizar la práctica mínima: plantillas esenciales, metodologías de análisis, matrices de riesgo, criterios de seguimiento contractual y guías para planificación y ejecución. Este conjunto inicial permite que los conocimientos adquiridos se traduzcan en decisiones y procedimientos consistentes en todo el sistema.



La combinación de estos elementos (modelo funcional final, rutas formativas y herramientas esenciales) constituye la base estructural que permite iniciar la operación del sistema de manera uniforme y progresiva.

Etapas 3. Activar el sistema operativo completo

Hito: El país cuenta con certificación, evaluación específica, incentivos y un ecosistema de soporte continuo.

La tercera etapa consolida el sistema y lo convierte en una función estable del Estado. Aquí se activan mecanismos que permiten sostener el desarrollo profesional a largo plazo:

- 1. Formación continua basada en rutas.**

Con las rutas definidas, se implementa un programa permanente de formación, que incorpora prácticas, retroalimentación, actualización periódica y progresión por nivel. La formación se vuelve un servicio estable dentro del sistema.

- 2. Certificación y evaluación específica.**

Esta fase introduce criterios verificables de certificación que validan capacidades reales mediante pruebas técnicas, ejercicios aplicados o demostraciones de desempeño. Se complementa con evaluaciones específicas para roles de contratación, vinculadas al modelo funcional.

- 3. Carrera, incentivos y retención.**

El modelo funcional se transforma en mecanismos reales de progresión, con incentivos diferenciados, rutas de crecimiento profesional, reconocimiento al mérito y estrategias para retener talento en roles críticos. Esto asegura continuidad técnica en el sistema.

- 4. Ecosistema de herramientas y soporte técnico.**

Finalmente, se despliega un sistema de apoyo permanente, que incluye tutoría, asistencia técnica, comunidades de práctica y repositorios de conocimiento. Esto facilita la aplicación cotidiana de buenas prácticas y fortalece la capacidad institucional.

Con esta etapa, el sistema alcanza su nivel operativo completo: los funcionarios se desarrollan y progresan, las capacidades se validan formalmente, existen incentivos para mantenerse en el rol y las herramientas necesarias se encuentran disponibles y actualizadas.



3.4. Indicadores para evaluar el desempeño del comprador público

La evaluación del desempeño del comprador público requiere un enfoque estructurado que permita distinguir entre distintos tipos de aportes y responsabilidades dentro del ciclo de contratación. Por esta razón, los indicadores propuestos se organizan en tres niveles complementarios: conocimiento, práctica y resultados. Esta división permite evaluar no solo la formación recibida por el funcionario, sino también su aplicación efectiva en procesos reales y su contribución a los resultados obtenidos durante la ejecución contractual. De esta manera, se evita reducir la profesionalización a la asistencia a cursos o al cumplimiento formal de tareas, y se avanza hacia un enfoque más completo e integral del desempeño.

Los indicadores se diseñaron bajo la metodología SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant y Time-bound). Esto garantiza que cada indicador sea específico en lo que mide, observable a través de datos verificables, viable dentro de la realidad institucional, relevante para las funciones de contratación pública y evaluado dentro de un período definido. Este enfoque favorece la objetividad, facilita la comparación entre períodos y unidades, y permite monitorear el progreso de la profesionalización con evidencias consistentes.

Los indicadores de conocimiento miden el avance del funcionario en su ruta formativa, su dominio técnico y su alineación con los procesos de certificación correspondientes a su rol y nivel. Los indicadores de práctica evalúan cómo ese conocimiento se aplica en el trabajo real mediante la calidad técnica de los expedientes, la gestión eficiente de los plazos y la reducción de incidencias técnicas que afectan la consistencia del proceso. Finalmente, los indicadores de resultados capturan los efectos de esa práctica en la ejecución contractual, midiendo el cumplimiento de los hitos programados, la estabilidad del contrato y el desempeño de los proveedores bajo la supervisión del funcionario.

Estos indicadores permiten evaluar la profesionalización desde una perspectiva completa: lo que el funcionario sabe, lo que efectivamente hace y lo que finalmente logra dentro del ciclo de contratación. La Tabla 3 presenta cada uno de ellos con su forma de medición y su descripción detallada.



Tabla 4. Indicadores de desempeño propuestos

| <i>Nivel de evaluación</i> | <i>Indicador</i> | <i>Forma de medición</i> | <i>Descripción detallada</i> |
|----------------------------|-------------------------------------|--|--|
| Conocimiento | Ruta formativa completada | % de módulos de la ruta formativa completados por funcionario, según su rol y nivel, medido anualmente. | Mide el avance del funcionario en la ruta formativa definida para su nivel profesional. Refleja cumplimiento de la formación obligatoria y la participación activa en el plan de desarrollo de capacidades. Permite identificar brechas individuales y monitorear el progreso anual. |
| | Evaluaciones técnicas aprobadas | % de evaluaciones técnicas o prácticas aprobadas respecto al total aplicadas en el año. | Evalúa el nivel de dominio técnico adquirido mediante pruebas teóricas y ejercicios prácticos. Permite validar si el conocimiento transferido en la formación fue efectivamente comprendido y aplicado de manera correcta. |
| | Certificación por rol y nivel | % de funcionarios que obtuvieron o renovaron la certificación correspondiente a su rol y nivel durante el año. | Indica el grado de alineación del personal con el sistema formal de certificación. Refleja la capacidad del funcionario para cumplir con estándares definidos y su avance dentro del modelo profesional. |
| Práctica | Calidad técnica del expediente | Puntaje promedio otorgado a expedientes de contratación según una rúbrica institucional (escala definida). | Mide la calidad técnica, coherencia, completitud y consistencia de los expedientes elaborados o gestionados por el funcionario. Evalúa la correcta aplicación de metodologías, análisis previos y criterios normativos en procesos reales. |
| | Calidad técnica del expediente | Puntaje promedio otorgado a expedientes de contratación según una rúbrica institucional (escala definida). | Mide la calidad técnica, coherencia, completitud y consistencia de los expedientes elaborados o gestionados por el funcionario. Evalúa la correcta aplicación de metodologías, análisis previos y criterios normativos en procesos reales. |
| | Incidencias técnicas | Número promedio de incidencias técnicas sustantivas registradas por supervisión o control interno durante el período evaluado. | Identifica errores críticos en la práctica profesional que afectan la calidad del proceso o requieren reprocesos. Permite medir consistencia técnica, apego a procedimientos y capacidad para evitar desviaciones. |
| Resultados | Cumplimiento de hitos contractuales | % de hitos contractuales cumplidos según el cronograma aprobado. | Evalúa el grado en que la ejecución contractual avanza según lo previsto. Refleja la calidad de la supervisión, la gestión de riesgos y el seguimiento realizado por el funcionario responsable. |
| | Variaciones contractuales | Número de variaciones contractuales registradas en los contratos gestionados por el funcionario durante el período evaluado. | Permite observar la estabilidad del contrato y la calidad de la planificación y supervisión. No evalúa si la variación es positiva o negativa, sino la ocurrencia y frecuencia como indicador de consistencia del proceso. |
| | Desempeño del proveedor | Puntaje promedio de desempeño de proveedores en contratos gestionados, según la escala institucional. | Mide el impacto de la supervisión y la gestión durante la ejecución. Conecta la práctica profesional del funcionario con el comportamiento del proveedor, siempre bajo escalas estandarizadas que evitan subjetividad. |



Referencias

EJPPM. The impact of professionalization in public procurement. European Journal of Public Procurement Markets.

Italian Government. Strategia professionalizzante per la funzione di approvvigionamento pubblico. Ministero della Funzione Pubblica.

OECD. Public procurement as a profession: Frameworks, competencies and institutional models. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Public Purchasing Research Group. The public purchasing profession revisited. International Review of Administrative Sciences.

UN System / International Development Agencies. Building a professionalization architecture for public procurement.

World Bank / Development Partners. Roadmap for a procurement capacity strategy.



Anexo 1

Preguntas de la Encuesta de Seguimiento a las Recomendaciones de la RICG relacionadas con la recomendación de Profesionalización

Recomendación 4: Promover y elevar la profesionalización del comprador público con el fin de dotarlos de conocimientos y habilidades necesarias para fortalecer sus capacidades orientadas a generar un mayor valor público, a través de los procesos de adquisición de bienes, servicios y obras.

- 1.** Indique la cantidad total de funcionarios públicos del órgano rector involucrados directamente en contrataciones públicas:
- 2.** Indique el número total de Unidades de Compras dentro del ámbito de aplicación del órgano rector:
- 3.** Indique la cantidad total de funcionarios públicos asignados específicamente a las unidades de compras mencionadas anteriormente
- 4.** ¿Existen requisitos específicos en cuanto a formación universitaria o certificaciones profesionales para asumir funciones en compras públicas?
 - En caso afirmativo, indique los títulos o certificaciones específicas requeridas:
- 5.** ¿Existe una entidad específica encargada de regular la carrera profesional de los compradores públicos en el ámbito del órgano rector?
En caso afirmativo: Identifique claramente la entidad responsable y describa brevemente su alcance:
- 6.** ¿Existen perfiles definidos por el órgano rector para la selección y reclutamiento de compradores públicos?
En caso afirmativo:
 - Enumere brevemente cuáles y cuántos perfiles existen:
 - Indique si la selección se realiza mediante concurso y conforme a estos perfiles:
- 7.** ¿Existe un marco de competencias formalmente adoptado que defina los conocimientos, habilidades y comportamientos esperados para los diferentes niveles de la carrera en compras públicas?
- 8.** En caso afirmativo, indique si dicho marco de competencias incluye de manera explícita las siguientes competencias funcionales clave relacionadas con la gestión pública de adquisiciones:
 - Conocimiento normativo y procedimental sobre contratación pública
 - Investigación de mercado y análisis de proveedores
 - Preparación de pliegos, especificaciones técnicas y documentos de licitación
 - Evaluación de ofertas y análisis de valor por dinero
 - Gestión de contratos y seguimiento al desempeño del proveedor
 - Uso de herramientas y plataformas de contratación electrónica (e-procurement)
 - Ética, integridad y prevención de conflictos de interés en la contratación pública
 - Integración de criterios estratégicos (sostenibilidad, innovación, inclusión, PYMEs)
 - Negociación y gestión de relaciones con proveedores
- 9.** ¿El órgano rector tiene competencias para acreditar o certificar formalmente a los funcionarios públicos en materia de compra pública?
En caso afirmativo:
 - 9.1** Indique si la certificación es obligatoria, voluntaria o recomendada



9.2 Indique el porcentaje aproximado de funcionarios acreditados o certificados desde 2022

10. ¿El órgano rector cuenta con un Plan Estratégico formal orientado a la Profesionalización del comprador público?

En caso afirmativo:

10.1 ¿Este plan está operativo actualmente? (Sí / No)

10.2 Proporcione un enlace o referencia a dicho plan:

10.3 Indique brevemente cómo se ha implementado este plan anualmente desde 2022:

11. ¿El órgano rector ha desarrollado iniciativas específicas para promover la profesionalización del comprador público?

En caso afirmativo:

11.1 Describa brevemente en qué consisten estas iniciativas:

11.2 Indique el grado de implementación actual (% aproximado)

12. ¿Existe una unidad o equipo específico encargado de coordinar y gestionar los procesos de formación, certificación y desarrollo profesional del personal de compras públicas dentro del órgano rector?

13. ¿El órgano rector pone a disposición del personal de compras públicas herramientas metodológicas de apoyo, tales como manuales técnicos, guías de procedimiento, asistencia técnica o mesa de ayuda especializada?

14. ¿El órgano rector asigna un presupuesto anual específico para actividades de formación, certificación y desarrollo profesional del personal de compras públicas?

15. ¿Cuántos compradores públicos se capacitan anualmente mediante cursos específicos en compra pública?

15.1 Indique brevemente los temas principales de los cursos impartidos:

15.2 ¿Cuántos de estos lo hacen a través de un programa estructurado y continuo que incluya inducción inicial y formación continua?

16. ¿Se cuenta con algún mecanismo formal para evaluar la efectividad de los cursos de formación en relación con el desempeño laboral de los compradores públicos?

En caso afirmativo, describa brevemente cómo funciona este mecanismo de evaluación, por ejemplo, mediante indicadores, encuestas, auditorías u otros instrumentos de monitoreo institucional.

17. ¿El órgano rector implementa un sistema formal de incentivos, financieros o no financieros, vinculados a la profesionalización del comprador público (por ejemplo, ascensos, premios, reconocimientos, diferenciales salariales)?

En caso afirmativo:

17.1 Describa brevemente el sistema o metodología aplicada:

17.2 Proporcione un enlace o referencia adicional:

18. ¿Se realizan evaluaciones periódicas del desempeño de los compradores públicos por parte del órgano rector?

En caso afirmativo:

18.1 Describa brevemente el proceso de evaluación implementado:

18.2 Enumere los principales indicadores cualitativos o cuantitativos utilizados para medir el desempeño de los compradores públicos:

19. ¿El órgano rector brinda apoyo institucional al desarrollo profesional individual de los compradores públicos, por ejemplo, mediante el financiamiento de certificaciones, estudios de posgrado, membresías profesionales o participación en redes especializadas?



Integración del Servicio Civil para los Compradores Públicos

Esta sección tiene como objetivo analizar las condiciones estructurales que afectan la profesionalización del personal de compras públicas. Puede ser completada directamente por la autoridad nacional del servicio civil o, alternativamente, por el ente rector de contratación pública en coordinación con dicha entidad.

20. ¿Existe un régimen de carrera administrativa general en el sector público del país?

21. ¿Los compradores públicos forman parte de dicha carrera administrativa?

22. ¿Cuáles son los requisitos formales para el ingreso a los cargos de compras (por ejemplo, título universitario, certificación profesional, experiencia)?

23. ¿El ingreso a los cargos de compras se realiza mediante concursos de mérito?

24. ¿Existen escalafones o rutas de carrera formales para los funcionarios de compras en el sistema general de empleo público?

25. ¿Existe un sistema general de evaluación del desempeño para los funcionarios del sector público?

En caso afirmativo, ¿aplica al personal de compras?

26. ¿Se reconocen incentivos (económicos o no económicos) vinculados al desempeño dentro del sistema general de empleo público?

27. ¿Existen políticas o programas generales de formación continua para el personal del Estado? ¿Incluyen contenidos de contratación pública?

28. Indique cuál es la entidad responsable de la política de servicio civil o administración de personal en el país.

29. ¿Existe articulación institucional entre el ente rector de contratación y la entidad responsable de la función pública?

En caso afirmativo, describa los mecanismos existentes.



Anexo 2 Propuesta de Sistema de Incentivos

Este anexo desarrolla una propuesta de sistema de incentivos para la profesionalización del comprador público, con el propósito de hacer explícito y operable un elemento que ya se encuentra implícito en la arquitectura general del estudio y del Toolkit. No introduce un componente adicional ni independiente, ni plantea una política aislada de incentivos. Por el contrario, formaliza un mecanismo transversal que conecta y refuerza los distintos elementos del proceso de profesionalización.

En el marco conceptual del informe, la profesionalización se estructura a partir de la definición de roles diferenciados, las capacidades asociadas a dichos roles, los mecanismos de certificación (de conocimientos, habilidades y desempeño) y los sistemas de evaluación que permiten verificar la aplicación efectiva de esas capacidades en la práctica. El sistema de incentivos se inserta en esta secuencia como el vínculo funcional que alinea el comportamiento individual del comprador público con los objetivos de desempeño del sistema de contratación.

Desde esta perspectiva, los incentivos no cumplen una función accesorio ni compensatoria, sino una función estructural: inducen comportamientos que son críticos para la sostenibilidad del sistema, tales como la adquisición continua de capacidades relevantes, la disposición a someterlas a procesos de certificación, la asunción responsable de funciones de mayor complejidad y la permanencia en roles técnicos estratégicos. Sin este mecanismo de alineación, los esfuerzos en formación y certificación tienden a perder efectividad, las capacidades no se consolidan institucionalmente y la inversión pública en profesionalización no reflejan retornos claros en términos de desempeño.

Alineación entre interés individual y desempeño del sistema de contratación

El sistema de incentivos como mecanismo estructural de la profesionalización





El anexo, por tanto, no debe leerse como un “capítulo de incentivos” separado del resto del modelo, sino como una profundización específica sobre cómo la profesionalización se traduce en señales claras, previsibles y coherentes para el funcionario público. Su función es explicar de qué manera los incentivos —financieros y no financieros, dentro y fuera de la carrera profesional— operan como parte del mismo sistema que define roles, capacidades, certificaciones, evaluación y trayectorias profesionales.

En coherencia con el enfoque del informe, la propuesta de sistema de incentivos se rige por tres premisas básicas. Primero, los incentivos solo son legítimos y sostenibles cuando se apoyan en criterios verificables, derivados de la certificación y del desempeño observado. Segundo, deben ser progresivos y diferenciados, reflejando la diversidad de roles y niveles de responsabilidad dentro del sistema de contratación. Tercero, deben ser compatibles con los regímenes de servicio civil y fiscalmente sostenibles, de modo que refuercen —y no distorsionen— la gestión del talento público.

Sobre esta base, las secciones siguientes desarrollan el modelo de incentivos, su arquitectura operativa, el portafolio de instrumentos y los arreglos de gobernanza necesarios para su implementación, siempre en estrecha articulación con el sistema de profesionalización descrito en el cuerpo principal del informe.

1. Modelo de incentivos: objetivo y lógica funcional

El sistema de incentivos propuesto se concibe como un mecanismo funcional integrado al sistema de profesionalización, cuyo objetivo es alinear de manera explícita y verificable el interés individual del comprador público con el desempeño del sistema de contratación. No se trata de introducir beneficios adicionales ni de premiar conductas aisladas, sino de inducir comportamientos que son necesarios para que el sistema funcione mejor de forma sostenida.

Desde esta perspectiva, el modelo de incentivos parte de una premisa central: el desempeño del sistema depende de decisiones individuales racionales. La calidad de la contratación pública no se explica únicamente por normas, procedimientos o plataformas, sino por la disposición efectiva de los funcionarios a adquirir capacidades relevantes, a someterlas a procesos de certificación, a asumir responsabilidades técnicas crecientes y a permanecer en funciones que requieren continuidad y especialización. El sistema de incentivos opera precisamente sobre estas decisiones.

El modelo propuesto busca resolver una desalineación estructural frecuente en los sistemas de contratación. En ausencia de incentivos claros, el funcionario enfrenta costos individuales asociados a la profesionalización (tiempo, esfuerzo, exposición a evaluación, mayor responsabilidad) sin retornos proporcionales en términos de progresión, reconocimiento o estabilidad. En ese contexto, la formación se percibe como una obligación formal, la certificación como un riesgo³ y los roles complejos como una carga adicional. El resultado es un sistema que invierte en capacidades, pero no logra consolidarlas ni retenerlas.

3. En contextos donde la certificación no se encuentra integrada a reglas claras de progresión, reconocimiento o incentivos, los funcionarios pueden percibirla racionalmente como un costo o riesgo individual, más que como un beneficio. La certificación implica exposición a evaluación formal y mayor visibilidad del desempeño; si su aprobación no genera retornos proporcionales (por ejemplo, acceso a roles de mayor nivel, progresión en la carrera o reconocimiento institucional), mientras que su no aprobación sí puede tener consecuencias reputacionales u operativas, el balance esperado para el funcionario es negativo. En ausencia de incentivos explícitos, la certificación tiende además a asociarse a mayores responsabilidades y cargas técnicas sin compensación equivalente. Integrar la certificación a un sistema de incentivos permite revertir esta asimetría, transformando la evaluación en una oportunidad de desarrollo profesional y alineando la decisión individual de certificarse con los objetivos de desempeño del sistema.



El sistema de incentivos corrige esta desalineación estableciendo una relación directa entre capacidades, desempeño y beneficios esperados, bajo reglas predecibles y verificables. El funcionario tiene incentivos claros para adquirir las capacidades que su rol exige, para certificar tanto su conocimiento como su desempeño, y para sostener una práctica profesional consistente, porque estas decisiones se traducen en oportunidades reales de progresión, reconocimiento y estabilidad. Al mismo tiempo, el sistema se beneficia de una mayor acumulación de capacidades, menor rotación en roles críticos y una mejora sostenida del desempeño institucional.

En este modelo, los incentivos no actúan de manera uniforme ni automática. Son diferenciados y progresivos, en función de los roles, los niveles de responsabilidad y la complejidad de las funciones desempeñadas. La profesionalización no se concibe como un estado binario, sino como una trayectoria. En consecuencia, los incentivos se activan conforme el funcionario avanza en esa trayectoria, demostrando capacidades crecientes y un desempeño consistente alineado con los objetivos del sistema.

Finalmente, el modelo asume que los incentivos solo son legítimos y sostenibles cuando se apoyan en criterios objetivos, derivados de mecanismos formales de certificación y evaluación del desempeño. No sustituyen estos mecanismos ni operan al margen de ellos; dependen directamente de su existencia y calidad. De este modo, el sistema de incentivos refuerza la lógica de la profesionalización, en lugar de distorsionarla, y se convierte en un instrumento clave para traducir el desarrollo individual de capacidades en mejoras tangibles del desempeño del sistema de contratación pública.

2. Arquitectura y portafolio del sistema de incentivos

El sistema de incentivos se materializa a través de un portafolio coherente de instrumentos, cuya activación depende de la arquitectura de profesionalización descrita en el cuerpo principal del informe. Los incentivos no operan de manera automática ni discrecional, sino que se activan únicamente cuando existen condiciones técnicas verificables, derivadas de la definición de roles, las capacidades asociadas, los mecanismos de certificación y la evaluación específica del desempeño.

Esta arquitectura cumple una función doble. Por un lado, define las reglas de elegibilidad, estableciendo quién puede acceder a incentivos y bajo qué condiciones. Por otro, protege la coherencia del sistema, evitando que los incentivos se asignen al margen del desempeño real o se perciban como beneficios arbitrarios. En este sentido, los incentivos no constituyen un fin en sí mismos, sino el instrumento mediante el cual el sistema refuerza comportamientos funcionales a la profesionalización y al desempeño institucional.

Sobre esta base, el portafolio se organiza en dos grandes categorías: incentivos financieros e incentivos no financieros.

2.1. Incentivos financieros

Los incentivos financieros cumplen una función central en la sostenibilidad del sistema: convierten la adquisición y certificación de capacidades en una decisión racional para el funcionario, al traducir el desempeño profesional en retornos económicos claros. Su diseño debe evitar tanto la automatización por antigüedad como la discrecionalidad. En consecuencia, estos incentivos se activan únicamente cuando existen criterios verificables de elegibilidad, derivados de certificación vigente y desempeño observado conforme a estándares definidos para cada rol y nivel. Dentro de esta categoría se distinguen dos modalidades complementarias: los incentivos integrados a la carrera profesional y los incentivos extraordinarios.



2.1.1. Incentivos financieros dentro de la carrera profesional

Los incentivos financieros dentro de la carrera profesional constituyen el mecanismo financiero central del sistema de profesionalización. Su rasgo distintivo es que no operan como pagos adicionales ni como reconocimientos puntuales, sino que están incorporados en la propia estructura de la carrera, a través de la progresión salarial asociada a niveles dentro de cada rol.

En el modelo propuesto, la carrera del comprador público se organiza en roles diferenciados, y cada rol se desagrega en niveles progresivos que reflejan grados crecientes de dominio técnico, responsabilidad y complejidad de las funciones desempeñadas. A cada nivel dentro del rol le corresponde un rango salarial específico, de manera que el tránsito entre niveles implica, por definición, una mejora en la remuneración base del funcionario.

La progresión entre niveles dentro de un mismo rol constituye, en sí misma, un incentivo financiero. Este incentivo se activa cuando el funcionario cumple con los requisitos de certificación establecidos para el nivel siguiente, que incluyen certificaciones de conocimiento, certificaciones de capacidades prácticas y certificaciones de desempeño observado. En este esquema, certificarse no es un requisito meramente formal, sino la condición necesaria para acceder a un rango salarial superior dentro del rol que ya desempeña.

De este modo, la certificación se traduce directamente en un beneficio económico estructural y permanente, integrado al salario del funcionario. El incentivo financiero no se expresa como un pago excepcional, sino como un incremento sostenible de la remuneración, asociado al mayor valor técnico que el funcionario aporta al sistema al demostrar capacidades y desempeño superiores. La profesionalización se convierte así en una inversión racional desde el punto de vista individual: adquirir capacidades, someterlas a certificación y demostrar desempeño consistente permite progresar dentro del rol y acceder a mejores condiciones salariales.

Este diseño cumple una función clave de alineación. Al vincular los rangos salariales a niveles certificados dentro de cada rol, el sistema asegura que ganar más esté directamente asociado a saber más, hacer mejor y desempeñarse con mayor calidad, y no a la antigüedad, a la rotación de cargos o a decisiones discrecionales. Al mismo tiempo, refuerza la estabilidad del talento en roles técnicos críticos, al permitir progresar económicamente sin necesidad de abandonar la función o buscar posiciones administrativas ajenas a la contratación pública.

2.1.2. Incentivos financieros extraordinarios

Los incentivos financieros extraordinarios están asociados a resultados excepcionales en la contratación pública, entendidos no como el cumplimiento rutinario de funciones, sino como la generación demostrable de mejoras relevantes en la calidad del gasto. A diferencia de los incentivos integrados a la carrera profesional, estos instrumentos no forman parte de la estructura salarial permanente, sino que operan como bonificaciones o reconocimientos financieros puntuales, vinculados a desempeños que exceden el estándar esperado del rol.

Desde el enfoque del informe, la calidad del gasto se relaciona estrechamente con la capacidad del sistema para reducir el malgasto. Cuando existen evidencias verificables de que estas mejores decisiones han generado ahorros, mejoras de valor por dinero o resultados contractuales superiores, una parte de esos beneficios puede, en principio, trasladarse en forma de un incentivo financiero extraordinario. En este sentido, las bonificaciones asociadas a resultados excepcionales no se conciben como un beneficio adicional desvinculado del interés público, sino como un mecanismo de alineación, mediante el cual el sistema reconoce y refuerza conductas que generan valor fiscal y mejor desempeño institucional.



Estos incentivos cumplen además una función relevante desde la perspectiva de integridad. Al ofrecer una vía legítima y transparente de reconocimiento financiero asociada al buen desempeño, contribuyen a contrarrestar los incentivos del malgasto activo, particularmente aquellos vinculados a la obtención de beneficios personales indebidos a través de la contratación pública. En la medida en que el sistema premia explícitamente la generación de valor público y la mejora en la calidad del gasto, se refuerzan motivaciones profesionales alineadas con el interés general y se reduce el atractivo relativo de conductas oportunistas o corruptas.

No obstante, el uso de incentivos financieros extraordinarios presenta desafíos significativos de diseño e implementación. En muchos contextos, su incorporación enfrenta restricciones normativas y presupuestarias, tanto por la dificultad de identificar recursos disponibles como por la complejidad de definir reglas claras de asignación. A diferencia de los incentivos integrados a la carrera, estos instrumentos requieren criterios particularmente precisos para determinar cuándo existen resultados extraordinarios, cómo se atribuyen a decisiones específicas de contratación y en qué medida los beneficios generados pueden traducirse legítimamente en bonificaciones.

Por esta razón, su aplicación exige la existencia de un sistema robusto de medición y validación, capaz de identificar ahorros o mejoras de desempeño atribuibles a buenas decisiones de contratación, distinguirlos de factores exógenos y establecer umbrales objetivos para su reconocimiento. En ausencia de estos criterios, los incentivos extraordinarios corren el riesgo de volverse discrecionales, difíciles de sostener fiscalmente o políticamente inviables. Bien diseñados y acotados, en cambio, pueden desempeñar un papel complementario relevante en la alineación entre desempeño individual, integridad y calidad del gasto público.

2.2. Incentivos no financieros

Los incentivos no financieros constituyen el conjunto de instrumentos de más fácil implementación dentro del sistema de profesionalización, en la medida en que no requieren aprobación presupuestaria específica ni esquemas complejos de autorización. Su relevancia no es marginal: en muchos contextos institucionales, estos incentivos representan la principal palanca disponible a corto plazo para reforzar comportamientos alineados con el desempeño del sistema.

A diferencia de los incentivos financieros, los incentivos no financieros no modifican la remuneración ni la posición formal del funcionario dentro de la carrera profesional. En particular, es importante distinguirlos claramente de las promociones, que forman parte del sistema de incentivos financieros integrados a la carrera. Los incentivos no financieros operan en un plano distinto: el del reconocimiento reputacional, la visibilidad profesional y el acceso a oportunidades de desarrollo.

Estos incentivos se materializan, principalmente, a través de mecanismos de reconocimiento formal, tales como premiaciones institucionales, distinciones públicas, menciones de excelencia o certificaciones honoríficas asociadas al desempeño destacado. A estos se suman incentivos de acceso y posicionamiento profesional, que pueden incluir la participación prioritaria en programas de formación avanzada, la representación institucional en espacios técnicos nacionales o internacionales, y la participación en intercambios, misiones o actividades de cooperación técnica.

Un uso particularmente relevante de estos incentivos es la construcción de referentes profesionales dentro del propio sistema. Los compradores públicos con mejores resultados de certificación y desempeño pueden desempeñar roles como mentores de nuevos funcionarios, formadores internos o embajadores del sistema de profesionalización ante otras entidades, niveles de gobierno o incluso otros países. Estas funciones no solo



reconocen la excelencia profesional, sino que contribuyen a la difusión de buenas prácticas y a la consolidación de una identidad técnica compartida.

Desde la lógica del sistema, los incentivos no financieros cumplen una doble función. Por un lado, generan motivación individual y refuerzan el prestigio profesional asociado al buen desempeño, sin implicar costos fiscales adicionales. Por otro, fortalecen la institucionalidad del sistema de profesionalización, al crear referentes visibles de calidad técnica y compromiso con la mejora de la contratación pública.

Al igual que el resto del portafolio de incentivos, su asignación debe basarse en criterios objetivos y verificables, derivados de los resultados de certificación y de la evaluación del desempeño. Esto permite evitar la discrecionalidad y asegurar que el reconocimiento reputacional se perciba como legítimo y coherente con los estándares del sistema. Bien diseñados, los incentivos no financieros permiten activar rápidamente señales de alineación, reforzar la motivación intrínseca y complementar de manera eficaz los incentivos financieros dentro de la carrera profesional.

3. Gobernanza e implementación gradual del sistema de incentivos

El sistema de incentivos requiere arreglos de gobernanza claros para asegurar que su aplicación refuerce —y no distorsione— la lógica de la profesionalización. Dado su carácter transversal, estos arreglos no implican la creación de estructuras paralelas, sino la articulación funcional de las instancias ya responsables de la certificación, la evaluación del desempeño y la gestión de la carrera administrativa. Asimismo, su implementación debe ser gradual, alineada con el nivel de madurez institucional y con las restricciones normativas y fiscales de cada país.

3.1. Gobernanza del sistema de incentivos

La gobernanza del sistema de incentivos se apoya en una distribución clara de responsabilidades, orientada a preservar la objetividad técnica, reducir la discrecionalidad y asegurar la coherencia con los marcos de servicio civil y de gestión fiscal.

El órgano rector de la contratación pública cumple un rol central en la definición de los estándares técnicos del sistema. En particular, le corresponde establecer los criterios de certificación de capacidades y desempeño, definir los umbrales de elegibilidad para los distintos incentivos y administrar los registros que permiten verificar el cumplimiento de dichos criterios. Esta función es esencial para garantizar que los incentivos se activen exclusivamente sobre la base de evidencias objetivas y comparables.

Las instancias responsables del servicio civil o de la gestión del talento humano tienen a su cargo la integración de los incentivos financieros dentro de la carrera profesional. Esto incluye la articulación de los niveles y rangos salariales asociados a los roles de contratación, así como la incorporación de los resultados de certificación y desempeño en los procesos formales de progresión. Su participación asegura que el sistema de incentivos sea compatible con las reglas generales de la administración pública y que se eviten esquemas paralelos o excepcionales.

Por su parte, las entidades ejecutoras desempeñan un rol operativo clave, al aplicar los mecanismos de evaluación específica del desempeño en contextos reales de contratación y al generar la evidencia necesaria para la activación de los incentivos. Su función no es decidir discrecionalmente sobre la asignación de incentivos, sino proveer información técnica confiable que alimente las decisiones del sistema conforme a reglas preestablecidas.



Este esquema de gobernanza permite que el sistema de incentivos opere como una extensión natural del sistema de profesionalización, con responsabilidades claramente delimitadas y controles cruzados que refuerzan su legitimidad técnica e institucional.

3.2. Implementación gradual del sistema de incentivos

La implementación del sistema de incentivos debe concebirse como un proceso progresivo, alineado con el grado de desarrollo del sistema de profesionalización y con las capacidades institucionales existentes. No todos los instrumentos pueden ni deben desplegarse simultáneamente, y su introducción escalonada permite gestionar riesgos, ajustar diseños y asegurar sostenibilidad.

En una fase inicial, la implementación puede concentrarse en incentivos no financieros, apoyados en esquemas básicos de certificación por rol y en mecanismos de reconocimiento institucional. Esta etapa permite generar señales tempranas de alineación y construir legitimidad sin requerir cambios normativos o presupuestarios significativos.

En una fase intermedia, una vez consolidados los roles, las capacidades y los procesos de certificación, el sistema puede avanzar hacia la integración plena de los incentivos financieros dentro de la carrera profesional. En esta etapa, la progresión por niveles y rangos salariales asociados a certificaciones y desempeño se convierte en el principal mecanismo de alineación y retención del talento.

Finalmente, en una fase avanzada, y solo cuando existan sistemas robustos de medición y atribución de resultados, pueden incorporarse incentivos financieros extraordinarios vinculados a mejoras verificables en la calidad del gasto y en los resultados de la contratación pública. Esta fase requiere especial cautela, tanto por su complejidad técnica como por sus implicaciones fiscales y de integridad.

Esta lógica de implementación gradual refuerza la coherencia del sistema de incentivos con la hoja de ruta de la profesionalización y permite adaptar su despliegue a distintos contextos institucionales, sin perder de vista su objetivo central: alinear de manera sostenible el interés individual del comprador público con el desempeño del sistema de contratación pública.



Anexo 3

Lista de chequeo – Condiciones mínimas para construir e implementar la hoja de ruta de profesionalización

A. Orientación estratégica

¿Existe una definición explícita (documento, lineamiento o decisión formal) que reconozca la profesionalización del comprador público como una prioridad institucional?

¿Está dicha definición vinculada explícitamente a objetivos de mejora de la calidad del gasto, eficiencia o integridad (no solo a capacitación)?

¿La orientación estratégica tiene alcance institucional (no limitada a un programa o proyecto puntual)?

B. Gobernanza y liderazgo del proceso

¿Está formalmente designado el órgano o unidad responsable de liderar la profesionalización?

¿Existen mecanismos básicos de coordinación entre el órgano rector de contratación y el sistema de servicio civil?

¿El liderazgo del proceso cuenta con respaldo político-administrativo suficiente para sostener decisiones a lo largo del tiempo?

C. Capacidad operativa mínima

¿El órgano rector dispone de personal dedicado (aunque sea reducido) para planificar, coordinar y dar seguimiento a la hoja de ruta?

¿Existen capacidades técnicas básicas para gestionar formación, perfiles, certificación o coordinación interinstitucional?

¿El equipo cuenta con mandato operativo para interactuar con otras entidades y actores relevantes?

D. Recursos y sostenibilidad

¿Existen recursos financieros previsibles (presupuestales o equivalentes) para iniciar la implementación?

¿Los recursos permiten sostener el proceso más allá de acciones puntuales o de corto plazo?

¿Se han identificado fuentes alternativas o complementarias de apoyo (cooperación, alianzas, etc.), en caso necesario?



E. Seguimiento y ajuste

¿Se han definido mecanismos simples de seguimiento (indicadores básicos, hitos, reportes periódicos)?

¿Existe claridad sobre quién monitorea los avances y con qué frecuencia?

¿Está previsto un espacio institucional para ajustar la secuencia o el ritmo de la hoja de ruta en función de la evidencia?

Interpretación del resultado y siguientes pasos

12 a 15 respuestas afirmativas

Condiciones ampliamente habilitadas

Siguientes pasos:

- Iniciar la construcción e implementación de la hoja de ruta conforme a la secuencia propuesta.
- Definir responsables, cronograma e hitos para la Etapa 1.
- Activar mecanismos de seguimiento desde el inicio.

6 a 11 respuestas afirmativas

Condiciones parcialmente habilitadas

Siguientes pasos:

- Iniciar la hoja de ruta de manera gradual y focalizada.
- Priorizar el cierre de brechas antes de escalar la implementación.
- Concentrar las acciones iniciales en los habilitadores institucionales mínimos (Etapa 1).
- Reaplicar la lista de chequeo una vez cerradas las brechas prioritarias.

0 a 5 respuestas afirmativas

Condiciones insuficientes

Siguientes pasos:

No avanzar aún con la hoja de ruta completa.

- Enfocar las acciones iniciales en establecer los habilitadores básicos:
 - orientación estratégica explícita,
 - liderazgo institucional definido,
 - capacidad operativa mínima,
 - mecanismos básicos de coordinación y seguimiento.
- Utilizar la lista de chequeo como guía para ordenar estas acciones.
- Reaplicar la lista antes de iniciar la implementación formal.



RED INTERAMERICANA
DE COMPRAS
GUBERNAMENTALES



OEA



BID