

El potencial de las adquisiciones públicas para el desarrollo de competencias y la generación de empleo



Índice

Prólogo	3
Introducción	4
Objetivo de la publicación y público destinatario	4
Evolución de la tasa de desempleo	5
El papel de la educación de calidad	8
Incorporación del desarrollo de competencias en las adquisiciones públicas	9
Requerimientos de desarrollo de competencias en los procesos de adquisiciones públicas	11
Etapas previas a la licitación	11
Etapas de licitación	15
Etapas posteriores a la licitación	15
Conclusión	17
Referencias	18
Anexo 1. Definiciones y conceptos importantes	19

El potencial de las adquisiciones públicas para el desarrollo de competencias y la generación de empleo

© UNOPS 2026

Todos los derechos reservados. La reproducción de cualquier material de esta publicación debe ir acompañada de una cita completa.

Este informe puede citarse de la siguiente manera: Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). *El potencial de las adquisiciones públicas para el desarrollo de competencias y la generación de empleo*, 2026.

www.unops.org/es/solutions/procurement

Prólogo

El déficit mundial de empleo —el número estimado de personas que buscan trabajo pero no lo encuentran— ha superado los 400 millones. Al mismo tiempo, empleadores de todos los sectores señalan una creciente escasez de competencias, y la citan cada vez más como uno de los principales obstáculos para la transformación empresarial y la resiliencia económica.

En UNOPS, nos comprometemos a apoyar la generación de más y mejores empleos. A través de la gestión y la ejecución de proyectos en nombre de nuestros asociados, ayudamos a estimular las economías locales, mientras que la implementación de tecnologías verdes nos permite contribuir al crecimiento del empleo verde y orientado al futuro.

No obstante, somos conscientes de que la generación de empleo es un desafío monumental que no puede resolverse con la acción de un solo actor ni con un único instrumento de política. El desarrollo de competencias es un componente fundamental de las estrategias de empleo eficaces, y comprende iniciativas de perfeccionamiento y readaptación profesionales que respondan a las necesidades cambiantes del mercado laboral. Cuando se utilizan de manera estratégica, las adquisiciones públicas tienen un gran potencial aún sin explotar para apoyar esta labor.

El presente informe práctico ilustra cómo se pueden aprovechar de forma deliberada las adquisiciones públicas para promover el desarrollo de competencias y contribuir a la generación de empleo. Tiene como objetivo sensibilizar a los Gobiernos, los profesionales de las adquisiciones y otras partes interesadas acerca del importante papel que pueden desempeñar las adquisiciones a la hora de avanzar hacia los objetivos de empleo y promover una transformación económica inclusiva y sostenible.



Anne-Claire Howard

Directora del Grupo de
Adquisiciones, UNOPS

Introducción

En la presente publicación se abordan desafíos mundiales apremiantes, en particular las elevadas tasas de desempleo, la importante escasez de mano de obra y competencias, y la creciente demanda de competencias verdes en sectores emergentes. A nivel mundial, el déficit de empleo se sitúa cerca de los 435 millones de puestos de trabajo, y la tasa de desempleo juvenil¹ es casi 3,5 veces superior a la de los adultos. Los empleadores están cada vez más preocupados por la falta de competencias, y el 63% considera que esta será el principal obstáculo para la transformación empresarial entre 2025 y 2030.

En ese contexto, las adquisiciones públicas se perfilan como una herramienta poderosa. Pueden fomentar la generación de empleo al promover la participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) —una fuente clave de nuevos puestos de trabajo— y al exigir a los proveedores que contribuyan a la contratación local y al desarrollo de competencias. Este enfoque ayuda a los Gobiernos a aprovechar al máximo los recursos disponibles mediante la promoción de oportunidades de aprendizaje en el marco de sus proyectos y el apoyo a las empresas que respaldan estas iniciativas, lo que resulta crucial cuando la situación fiscal es frágil.

Objetivo de la publicación y público destinatario

El presente documento ilustra cómo se puede integrar el desarrollo de competencias en las adquisiciones para fomentar el aprendizaje formal e informal. Los tipos de competencias que se promuevan dependerán del tipo específico de adquisición, y la colaboración entre las empresas, los proveedores de formación y el Gobierno deberá adaptarse en función de las leyes, los procedimientos de formación y los sistemas de adquisiciones de cada país. El objetivo principal de esta publicación es sensibilizar a los Gobiernos, a los profesionales de las adquisiciones y a otras partes interesadas pertinentes sobre este potencial y, al mismo tiempo, proponer ideas prácticas para la implementación.

La presente publicación examina formas de alentar a los proveedores a apoyar la contratación local y el desarrollo de competencias, y pone de relieve cómo las adquisiciones públicas pueden promover el desarrollo de competencias y contribuir a la generación de empleo.

Sirve como punto de partida para que los actores del sector público analicen vías para ayudar a subsanar la falta de competencias a través del proceso de adquisiciones.

Este documento no es una guía paso a paso, sino que muestra cómo se puede tener en cuenta el desarrollo de competencias durante las adquisiciones para fomentar el aprendizaje formal e informal.

1. A efectos estadísticos, las Naciones Unidas —sin perjuicio de las definiciones establecidas por los Estados Miembros— definen a los jóvenes como las personas de entre 15 y 24 años. No obstante, en el marco de la presente publicación, el término “jóvenes” hace referencia a las personas de entre 15 y 29 años. Esta definición más amplia reconoce que algunos jóvenes permanecen en el sistema educativo durante períodos más prolongados y ofrece una visión más completa de las experiencias laborales tras la graduación. Véase la página de [estadísticas del mercado laboral juvenil de la Organización Internacional del Trabajo \(OIT\)](#).

Evolución de la tasa de desempleo

A nivel mundial, el déficit de empleo² se sitúa cerca de los 435 millones de puestos de trabajo. La recuperación de las tasas de participación en la población activa hasta los niveles previos a la COVID-19 no ha beneficiado de la misma manera a todos los grupos del mercado laboral. Aunque las tasas de participación de las mujeres en el mercado laboral se han recuperado más rápido de lo previsto, la brecha de participación por género sigue siendo amplia, especialmente en los países emergentes y en desarrollo (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Tasa de déficit de empleo, 2019-2023, por sexo y grupo de ingresos

Grupo de ingresos	Sexo	Tasa de déficit de empleo (porcentajes)				
		2019	2020	2021	2022	2023
Mundo	Mujeres	14,4	16,1	15,3	14,2	13,7
	Hombres	10,0	11,6	10,7	9,6	9,3
	Total	11,8	13,4	12,6	11,5	11,1
Países de ingreso bajo	Mujeres	24,1	25,5	25,1	24,4	24,3
	Hombres	16,6	17,8	17,8	17,5	17,4
	Total	20,0	21,4	21,1	20,6	20,5
Países de ingreso mediano bajo	Mujeres	16,2	17,4	16,8	16,0	15,4
	Hombres	10,1	11,6	10,5	9,1	8,9
	Total	12,1	13,5	12,6	11,4	11,1
Países de ingreso mediano alto	Mujeres	13,2	14,8	14,0	12,6	12,0
	Hombres	9,6	11,1	10,2	9,4	9,0
	Total	11,2	12,8	11,9	10,8	10,4
Países de ingreso alto	Mujeres	10,4	12,8	11,4	10,0	9,5
	Hombres	7,8	9,9	8,9	7,6	7,2
	Total	8,9	11,2	10,1	8,7	8,2

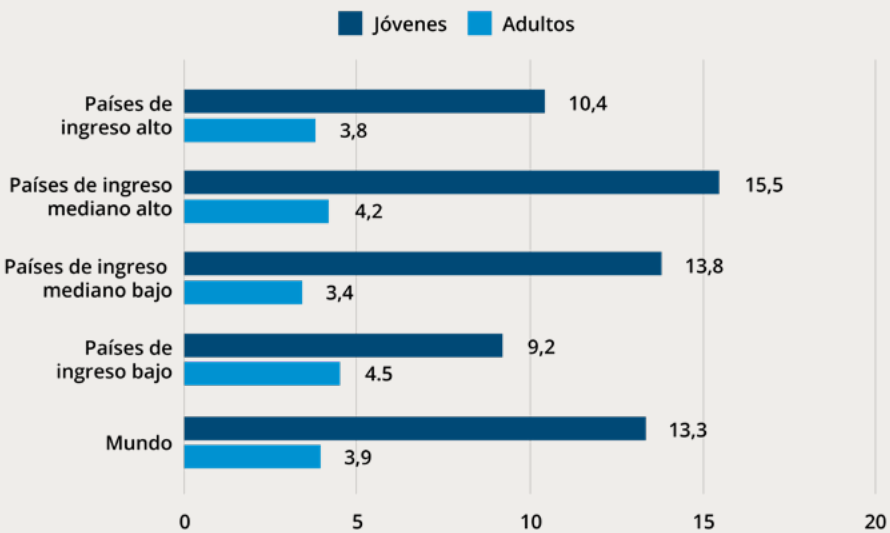
Fuente: Organización Internacional del Trabajo, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2024*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2024.

2. Organización Internacional del Trabajo, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2024*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2024.

A pesar de la recuperación de las tasas generales de participación en la población activa, la preocupación por la escasez de mano de obra y competencias sigue siendo elevada. Según el Foro Económico Mundial³, el 63% de los empleadores considera que la falta de competencias será el principal obstáculo para la transformación empresarial entre 2025 y 2030. Por otra parte, el 85% de los empleadores tiene previsto priorizar el perfeccionamiento profesional de sus trabajadores, el 70% tiene la intención de contratar personal con nuevas competencias, el 40% planea prescindir del personal cuyas competencias han perdido relevancia y el 50% se plantea trasladar al personal de puestos en declive a puestos en crecimiento.

Al desglosar los datos por edad, la tasa de desempleo juvenil es casi 3,5 veces superior a la de los adultos. A nivel mundial, en 2023, la tasa de desempleo juvenil fue del 13,3%. Esta cifra superó con creces la de los adultos, que fue del 3,9%⁴ (véase la figura 1).

Figura 1. Tasas de desempleo juvenil y adulto (porcentajes)



Fuente: Organización Internacional del Trabajo, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2024*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2024.

Si bien la participación de la juventud en el mercado laboral ha mejorado, muchos jóvenes que han dejado de trabajar no reciben ningún tipo de formación y siguen

3. Foro Económico Mundial, *Future of Jobs Report 2025: Insight Report*, WEF, enero 2025.

4. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo*.

teniendo grandes dificultades para encontrar empleo. En 2020, la tasa mundial de jóvenes que ni trabajan ni estudian ni reciben formación (nini) se incrementó en 1,5 puntos porcentuales hasta alcanzar su nivel más alto en al menos 15 años, lo que agrava el riesgo de que estos jóvenes enfrenten mayores dificultades para encontrar empleo en el futuro. En 2023, la cifra mundial de jóvenes nini llegó a los 269,1 millones —178,9 millones de mujeres y 90,2 millones de hombres⁵—, lo que pone de manifiesto una importante disparidad de género. Se necesitan programas de formación en competencias específicas para subsanar esta disparidad causada por la pandemia de COVID-19 y ayudar a los jóvenes a encontrar y conservar un empleo.



© UNOPS/Abdurahman Hussein

Recuadro 1. Desarrollo de la resiliencia al cambio climático en Yemen gracias a la infraestructura vial

El desarrollo de una infraestructura sostenible y resiliente al clima que pueda resistir futuras perturbaciones y tensiones es esencial para abordar las necesidades de las comunidades de Yemen. A través de dos proyectos financiados por la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial, UNOPS da respuesta a los apremiantes desafíos de los fenómenos meteorológicos cada vez más extremos causados por el cambio climático tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas de Yemen.

5. *Ibid.*

Los componentes del proyecto tienen como objetivo rehabilitar y mejorar 150 km de vías de acceso rurales, construir dos puentes modulares en lugares estratégicos y apoyar el mantenimiento de 60 km de vías de acceso a las aldeas y 150 km de vías de acceso rurales. La infraestructura mejorada ayudará a mejorar la conectividad del transporte, garantizando un acceso seguro y confiable a los mercados, los servicios sociales y los servicios esenciales para las comunidades rurales.

Mediante la modernización de la superficie de las carreteras, la mejora del drenaje y la utilización de materiales respetuosos con el clima, el proyecto pretende crear una red vial que pueda resistir los efectos del cambio climático. Además, se utilizan técnicas de estabilización de taludes para prevenir la erosión y proteger las carreteras de los deslizamientos de tierra, fortaleciendo aún más la resiliencia de la infraestructura rural.

Para mejorar aún más la sostenibilidad, están implementando las obras más de 40 microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) locales, entre ellas cuatro empresas propiedad de mujeres. Además, la formación ha ayudado a crear capacidad y transferir conocimientos. Hasta la fecha, se han creado unos 456.000 puestos de trabajo, incluidos 39.000 puestos de trabajo para mujeres.

Más información en el [sitio web de UNOPS](#).

El papel de la educación de calidad

El desarrollo de competencias figura entre las distintas políticas que tienen como objetivo elevar las tasas de empleo. Esto incluye, entre otras cosas, la prestación de apoyo para el perfeccionamiento y la readaptación profesionales. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, establece la educación como un facilitador crítico del desarrollo sostenible, y fija como meta 4.4 lo siguiente: «De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento».⁶

En su 97.^a reunión, celebrada en 2008, la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció que «[l]as distintas formas de pasantía y aprendizaje en el trabajo son un medio eficaz para tender puentes entre la escuela y el mundo del trabajo a fin de permitir que los jóvenes adquieran experiencia laboral y formación técnica y profesional. Ello contribuye a superar el inconveniente de su falta de experiencia laboral cuando tratan de encontrar el primer empleo».⁷

Los programas de formación profesional deberían incluir experiencia laboral práctica, certificación de competencias, ayudas económicas, formación en competencias blandas y apoyo para la inserción laboral, priorizando los sectores con alta demanda de mano de obra. Estos elementos han impulsado resultados positivos en numerosos programas de formación⁸. El componente de experiencia laboral es fundamental, ya que ofrece a las empresas la oportunidad de influir en el diseño y la puesta en práctica de los planes de estudio y los módulos de formación, teniendo en cuenta los conocimientos, las competencias y las habilidades que realmente se requieren en el lugar de trabajo.

La experiencia laboral también ofrece otros beneficios para las empresas. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, se ha señalado que los programas de aprendizaje generan un suministro estable y fiable de trabajadores cualificados, aumentan la productividad, reducen los costos de contratación y mejoran la retención de empleados⁹.

Sin embargo, a pesar de los beneficios señalados, países como el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte señalan que no hay suficientes empresas que ofrezcan programas de aprendizaje para atender la demanda de los jóvenes¹⁰, mientras que en los Estados Unidos el principal obstáculo para ampliar los programas de aprendizaje es el número de plazas que ofrecen los empleadores¹¹.

El deterioro de las condiciones financieras plantea desafíos tanto para los mercados laborales como para los presupuestos públicos: el aumento del desempleo reduce aún más los ingresos y debilita una situación fiscal ya de por sí frágil, mientras que el escaso margen fiscal dificulta la adopción de medidas destinadas a apoyar a los trabajadores y brindarles oportunidades de perfeccionamiento y readaptación profesionales. Por consiguiente, los Gobiernos deben aprovechar al máximo los recursos disponibles.

La sostenibilidad en las cadenas de suministro ha cobrado protagonismo en el sector privado. Un estudio reciente¹² de 1.000 objetivos de casi 700 de las empresas más grandes del mundo reveló que muchas de ellas tienen metas relacionadas con el clima y la naturaleza. Sin embargo, solo el 12% tiene al menos un objetivo centrado en las personas. Lo que resulta aún más llamativo es que apenas el 3% de las empresas se ha fijado objetivos relacionados con la readaptación o el perfeccionamiento profesionales. Las adquisiciones públicas tienen mucho que aportar en este ámbito: pueden promover la creación de oportunidades de aprendizaje en el marco de los proyectos, apoyar a las empresas que respaldan este tipo de iniciativas y servir de ejemplo.

6. Resolución de las Naciones Unidas aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015.

7. Conferencia Internacional del Trabajo, *Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.ª reunión*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 2008.

8. Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, "Vocational and skills training programs to improve labor market outcomes", <www.povertyactionlab.org/policy-insight/vocational-and-skills-training-programs-improve-labor-market-outcomes?deliveryName=DM162473>, artículo consultado el 24 de septiembre de 2025.

9. Organización Internacional del Trabajo, *Manual de herramientas de la OIT para los aprendizajes de calidad. Volumen I: Guía para formuladores de políticas*, Servicio de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, Departamento de Política de Empleo, Ginebra, octubre de 2017.

10. McIntosh, Steven, Jin Wenchao y Anna Vignoles, *Firms' engagement with the Apprenticeship Programme*, Departamento de Educación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Centre for Analysis of Youth Transitions, noviembre de 2011.

11. Trutko, John, et al., *Engaging Employers to Register Apprenticeship Programs: Outcomes from the American Apprenticeship Initiative Employer Engagement Demonstration*, informe preparado para el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Administración de Empleo y Capacitación, Abt Associates, Rockville, Maryland, 2022.

12. Said, Evana, et al., "Elephant in the Boardroom: People Are Missing in Corporate Supply Chain Goals", documento de trabajo, Instituto de Recursos Mundiales, Washington, D.C., septiembre de 2025.

Incorporación del desarrollo de competencias en las adquisiciones públicas

La escasez de mano de obra y competencias ocupa un lugar destacado en la agenda de los responsables de la formulación de políticas, especialmente en las economías avanzadas y en algunas economías emergentes. Los sectores que emplean trabajadores esenciales —como los de la asistencia, el transporte y el comercio minorista— están teniendo dificultades para satisfacer la demanda, al igual que industrias como la de la manufactura, la construcción y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).¹³

Además de hacer frente a la escasez actual, la adopción de una economía verde podría ayudar a generar 6 millones de puestos de trabajo para 2030. La transición hacia un modelo que abandone el esquema de extracción-fabricación-uso-eliminación provocará pérdidas de empleo en las industrias extractivas, pero generará nuevas oportunidades en la gestión de residuos, el reprocesamiento de materiales y en servicios como el alquiler y la reparación¹⁴. Sin embargo, las personas necesitarán las competencias adecuadas para aprovechar estas oportunidades.

Conforme los sectores tradicionales adopten enfoques con bajas emisiones de carbono, las competencias verdes pasarán a ser fundamentales. Por ejemplo, en el sector de la construcción, la transición hacia materiales sostenibles y la adopción de nuevos métodos de construcción exigirán la readaptación profesional de los trabajadores poco cualificados para que puedan aprovechar las oportunidades emergentes en la construcción sostenible¹⁵.

13. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo*.

14. Organización Internacional del Trabajo, “El papel de los trabajadores y los empleadores frente al empleo en una economía verde”, cap. 2 en *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, OIT, 2018.

15. Gupta, Niyati y Steffi Olickal, “India’s Shift to Low-Carbon Construction Must Not Leave Workers Behind”, Instituto de Recursos Mundiales, 2 de enero de 2024, <<https://www.wri.org/insights/india-just-transition-low-carbon-construction>>, artículo consultado el 24 de septiembre de 2025.

Cada país debería dar prioridad a los sectores más relevantes para las adquisiciones públicas, teniendo en cuenta su propia escasez de mano de obra y competencias, sus estrategias verdes y de desarrollo, así como la oferta existente de instituciones de formación y programas de desarrollo de competencias.

Toda estrategia debería enunciar claramente sus objetivos (por ejemplo, apoyar la formación profesional, la readaptación profesional para la transición verde y promover la igualdad de género en el acceso a las competencias) y los sectores prioritarios, con el fin de orientar la labor de implementación. La inclusión de los sectores destinatarios en la estrategia nacional de adquisiciones públicas —ya sea a través de un marco nacional sostenible de adquisiciones públicas u otro instrumento estratégico— ofrece a las entidades contratantes una justificación clara para perseguir los objetivos correspondientes, tanto si se trata de una obligación como si se lleva a cabo de forma voluntaria. A la hora de establecer prioridades entre los distintos sectores, es importante consultar a las partes interesadas pertinentes —como las instituciones de formación, los programas de desarrollo de competencias, el sector privado y los sindicatos— con el fin de determinar los obstáculos y las oportunidades que plantea la inclusión de criterios de desarrollo de competencias en los procesos de adquisiciones públicas, y de generar apoyo entre dichas partes.

Esta estrategia nacional debería ajustarse a las disposiciones del marco jurídico en materia de adquisiciones en lo relativo a las cláusulas de formación y, a su vez, orientar las estrategias de adquisiciones de las entidades contratantes.

Recuadro 2. Desarrollo continuo de capacidades de los profesionales universitarios

Si bien no se centra en los profesionales universitarios (excepto en el contexto de las pasantías o prácticas), esta guía reconoce que las adquisiciones públicas pueden contribuir a una mayor profesionalización. Por ejemplo, el artículo 151 de la ley sobre adquisiciones públicas de Honduras establece que los contratos de consultoría que celebren empresas extranjeras deben ser ejecutados en Honduras y que debe procurarse la participación de consultores nacionales (locales) en la

mayor medida posible.¹⁶ Aunque no exige explícitamente programas formales de desarrollo de competencias, esta disposición —al requerir que las empresas extranjeras den “la mayor participación posible” al personal nacional en la ejecución de contratos en el territorio nacional— crea un entorno propicio para el aprendizaje en el trabajo, la transferencia de competencias y el desarrollo profesional de los consultores hondureños.

Los requerimientos sociales en los contratos de adquisiciones públicas deben guardar relación suficiente con los bienes o servicios concretos que se están adquiriendo. Este vínculo puede ser difícil de establecer en cadenas de suministro largas y complejas, como las del sector de la manufactura.

En las actividades que requieren mucha mano de obra —como los servicios y las obras (por ejemplo, la construcción, los servicios de limpieza o los servicios asistenciales)—, la necesidad de personal cualificado está directamente relacionada con los bienes o servicios que se adquieren. En estos casos, es posible supervisar el cumplimiento de los requerimientos de desarrollo de competencias durante la gestión del contrato sin incurrir en costos significativos (a diferencia de, por ejemplo, tener que visitar una fábrica en el extranjero).

Una vez establecido el orden de prioridad de los sectores, la estrategia debería definir los tipos de competencias que se desarrollarán, que pueden variar en función del sector (por ejemplo, formación profesional, competencias verdes, alfabetización digital) y del grupo destinatario (por ejemplo, jóvenes, grupos marginados, desempleados de larga duración).

Por último, conviene tener en cuenta que los requerimientos deberían ser proporcionales a la magnitud y la duración del contrato. Si los contratos habituales no resultan adecuados, puede resultar más apropiado incorporar criterios de desarrollo de competencias en los métodos de adquisiciones conjuntas, como los acuerdos marco. En esos casos, la estrategia podría especificar qué sectores deberían tratarse a nivel de cada entidad (adquisiciones descentralizadas) y cuáles sería preferible abordar de forma centralizada (por ejemplo, mediante acuerdos marco).

Las entidades de implementación deberían establecer sus propios objetivos, indicadores y metas en función de los nacionales. No obstante, las prioridades regionales y locales pueden requerir adaptaciones. Deberían establecerse criterios claros que definan en qué medida dichas adaptaciones pueden desviarse de los objetivos nacionales. Por ejemplo, aunque a nivel nacional se dé prioridad a las prácticas en el sector de la construcción, un municipio alejado de los centros de educación y formación técnica y profesional puede considerar poco viable incluirlas en sus proyectos. Sin embargo, el municipio puede verse ante un desafío social, como una elevada tasa de desempleo en la comunidad, que podría tratar de abordar a través de las adquisiciones, posiblemente mediante iniciativas de formación informal. Pueden elaborarse orientaciones para la implementación a nivel nacional, dejando a las entidades contratantes la flexibilidad de adaptarlas a las circunstancias locales.

Debería realizarse un seguimiento periódico de la implementación de la estrategia nacional. Los resultados y las lecciones aprendidas deberían servir de base para introducir mejoras en la estrategia o en los instrumentos utilizados para su implementación.

Recuadro 3. Ejemplo de un sistema de puntuación para medir el impacto social en las adquisiciones públicas

Una publicación de 2025 de la Agencia Ejecutiva para el Consejo Europeo de Innovación y las Pymes (EISMEA) propone un conjunto de indicadores para medir el impacto social en las adquisiciones públicas. El subindicador relacionado con el desarrollo de competencias forma parte de la categoría más amplia de promoción de oportunidades de empleo e inclusión social. Evalúa en qué medida las especificaciones de las adquisiciones promueven el crecimiento y el perfeccionamiento profesionales. Los procedimientos de adquisiciones con requerimientos imprecisos o genéricos reciben una puntuación más baja, en tanto que los que incluyen programas de formación de referencia en el sector y mecanismos detallados para el seguimiento y la presentación de información sobre el impacto de las iniciativas de formación y perfeccionamiento profesional obtienen las puntuaciones más altas.

16. República de Honduras, Decreto no. 74-2001, [Ley de Contratación del Estado](#).

Puntuación	Descripción de cada puntuación de la escala	Justificación
0	No se han establecido requerimientos específicos en materia de formación o perfeccionamiento profesional.	No se contempla la mejora de las competencias del personal.
1	Los requerimientos en materia de formación se han formulado de manera imprecisa (por ejemplo, afirmaciones generales como «impartir formación, de ser necesario»).	No se evidencia un compromiso claro en materia de perfeccionamiento profesional.
2	Se han establecido requerimientos en materia de formación con cierto nivel de especificidad (por ejemplo, se mencionan algunos programas de formación, pero sin criterios detallados).	Se contempla el perfeccionamiento profesional, aunque sin mayor profundidad.
3	Se han establecido requerimientos detallados en materia de formación (por ejemplo, programas de formación específicos y evaluaciones periódicas de competencias).	Se evidencia un compromiso claro con el desarrollo profesional del personal mediante programas específicos.
4	Se han establecido requerimientos exhaustivos en materia de formación (por ejemplo, planes de desarrollo individual adaptados, alianzas con instituciones educativas y calendarios de formación detallados).	Se evidencia un alto nivel de compromiso con el desarrollo y el perfeccionamiento profesionales.
5	Se han establecido requerimientos transformadores en materia de formación (por ejemplo, programas de formación de referencia en el sector y requerimientos para el seguimiento del impacto de la formación y la presentación de información al respecto).	Se evidencia un impacto transformador en las competencias del personal, junto con mecanismos detallados de seguimiento.

El análisis pone de relieve las esferas susceptibles de mejora y subraya la importancia de adoptar indicadores estandarizados que sirvan de guía a los profesionales de las adquisiciones a la hora de generar beneficios sociales transformadores en toda la Unión Europea.

Más información en [este enlace](#).

Requerimientos de desarrollo de competencias en los procesos de adquisiciones públicas

A grandes rasgos, un proceso de adquisiciones públicas se estructura en tres etapas:

- **Etapla previa a la licitación:** determinación de necesidades, planificación y presupuestación, preparación del proyecto, incluida la definición de requerimientos, y elección del método de adquisición.
- **Etapla de licitación:** preparación de los documentos de licitación, definición de los criterios de selección/adjudicación, publicación de la licitación/invitación a licitar, apertura, evaluación de ofertas, firma del contrato y notificación al proveedor acerca de la adjudicación del contrato.
- **Etapla posterior a la licitación:** gestión del contrato de conformidad con el resultado del procedimiento de adquisición.

En las secciones siguientes, se ofrecen recomendaciones para la incorporación de criterios de desarrollo de competencias en el proceso de adquisiciones. A modo de referencia, el [anexo 1](#) contiene definiciones y conceptos relacionados con el desarrollo de competencias.

Etapla previa a la licitación

Durante la etapa previa a la licitación, las siguientes consideraciones pueden orientar la incorporación del desarrollo de competencias en el proceso de adquisiciones:

- Los bienes o servicios que se adquieren, ¿guardan relación con un sector que presenta escasez de mano de obra y competencias? (Conforme a lo señalado en la estrategia nacional correspondiente o en otras fuentes, como consultas con las autoridades locales).
- ¿Existen instituciones de formación que implementen programas orientados a dar respuesta a estas necesidades de mano de obra y competencias?
- ¿Cómo pueden las empresas (es decir, los posibles proveedores) apoyar estos programas? (Por ejemplo, ofreciendo prácticas o pasantías). ¿Es realista esperar que los proveedores asuman este compromiso, especialmente sin imponer una carga excesiva a las pequeñas empresas?

- ¿Se han establecido programas de aprendizaje orientados a dar respuesta a estas necesidades de mano de obra y competencias?
- ¿Cabe incluir en la licitación actividades de formación informal relacionadas con los bienes o servicios que se adquieren? Si se requiere personal con determinadas competencias en relación con los bienes o servicios que se adquieren, la licitación podría exigir que el personal del proveedor reciba formación mediante la inclusión de una disposición al respecto en el contrato. De este modo, personas sin competencias técnicas o profesionales podrían acceder a un empleo y recibir formación en el marco de la ejecución de un contrato público.
- La duración del contrato, ¿es adecuada para la inclusión de esos criterios? (Véase el ejemplo en el recuadro 5).
- ¿Qué costos deberían presupuestarse? Los proveedores incurrirán en costos como los estipendios para pasantes, el seguro de accidentes de trabajo y los equipos de protección personal. Estos costos varían de un país a otro, dependiendo de si existen requerimientos relativos a los estipendios para pasantes y de si dichos estipendios se consideran un salario o remuneración.
- ¿Es necesario incorporar componentes de desarrollo de capacidad para aprovechar al máximo el proceso de adquisiciones? (Por ejemplo, al adquirir tecnología nueva para los usuarios).

Recuadro 4. Fomento de la resiliencia y la diversificación económica en el Corredor de Lobito de Angola

UNOPS trabaja con el Gobierno de Angola, gracias a la financiación de Japón, para apoyar la transición de la agricultura de subsistencia a la agricultura comercial con cultivos de exportación de alto valor mediante la creación de infraestructura de último tramo que conecte directamente a las comunidades rurales con las amplias oportunidades que ofrece el Corredor de Lobito. Este corredor es un proyecto de ferrocarril e infraestructura que se extiende a lo largo de 1.300 kilómetros desde el puerto de Lobito en Angola hasta las regiones mineras de la República Democrática del Congo y Zambia. Está destinado a fomentar el comercio, la industrialización y la integración regional en África meridional.

Como parte del proyecto de tres años, UNOPS implementará infraestructura resiliente al clima, incluida la construcción de 15 represas subterráneas para el almacenamiento de agua de lluvia y la rehabilitación de 3 canales de riego tradicionales para proporcionar acceso al agua durante todo el año para más de 170 hectáreas de tierra. Esto ayudará a los agricultores y las agricultoras a aumentar sus ciclos agrícolas anuales de 1,5 a 2,5, fortaleciendo su resiliencia frente a las lluvias erráticas y las sequías.

UNOPS también construirá 25 almacenes de almacenamiento de refrigeración ecológica, ayudando a los agricultores y las agricultoras a reducir las pérdidas posteriores a la cosecha en un 20%, ampliar la vida útil de sus productos y acceder a mercados comerciales más grandes.

El proyecto también incluye un programa amplio de fomento de la capacidad para capacitar a 250 agricultores y agricultoras, y a 50 técnicos y técnicas, a fin de que las comunidades locales y técnicos y técnicas de Angola puedan gestionar y mantener de forma independiente la nueva infraestructura a largo plazo.

Más información en el [sitio web de UNOPS](#).



© UNOPS/Elise Laker

Entre los mecanismos de desarrollo de competencias que las entidades podrían incorporar en sus contratos figuran las prácticas, los programas de aprendizaje y las actividades de formación informal en el trabajo.

Cuadro 2. Ejemplos de mecanismos de desarrollo de competencias en las adquisiciones

Competencias	Ejemplos de inclusión en las adquisiciones
Técnicas: albañilería, carpintería, soldadura, instalaciones eléctricas, fontanería	• Requerir que los contratistas ofrezcan programas de aprendizaje (por ejemplo, que el x% del personal reciba formación). • Requerir formación en el trabajo sobre albañilería. • Requerir que los contratistas designen instructores con la tarea de cooperar estrechamente con las instituciones de educación y formación profesional y los docentes para orientar a los aprendices y garantizar una retroalimentación mutua y periódica. • Requerir que los contratistas formalicen un acuerdo por escrito antes del inicio del programa de aprendizaje, en el que se definan los derechos y las obligaciones del aprendiz, el empleador y, en su caso, la institución de educación y formación profesional, en lo que respecta a las condiciones de aprendizaje y de trabajo.
Seguridad: salud y seguridad en el trabajo, trabajo en altura, uso de equipos de protección personal	Incluir cláusulas relativas a la formación certificada en materia de seguridad.
Sostenibilidad en los servicios de limpieza: métodos de limpieza ecológicos, segregación de residuos	Requerir que todo el personal reciba formación sobre la manipulación segura de productos químicos y prácticas de limpieza respetuosas con el medio ambiente.

Los criterios relacionados con el desarrollo de competencias —o cualquier criterio social, en definitiva— deben guardar relación con el objeto del contrato y ser proporcionales a la magnitud y la duración del contrato. A tal efecto, debería considerarse la interacción temprana con el mercado para evaluar lo que este puede ofrecer. Sobre la base del conocimiento del mercado¹⁷, los criterios pueden incorporarse al contrato como requerimiento (es decir, en las especificaciones técnicas) o como parte de los criterios de evaluación, si se estima que el número de proveedores en condiciones de cumplirlos es limitado. Esta última opción permitiría que un mayor número de competidores presentara ofertas.

Los documentos de licitación deberían establecer claramente el vínculo entre las cláusulas relativas al desarrollo de competencias y el contrato. Por ejemplo: *«El Contratista deberá contribuir al desarrollo de competencias del personal mediante la realización de actividades de formación y desarrollo de capacidades para el personal que participe en la ejecución del presente contrato, con el fin de mejorar las competencias técnicas, garantizar una prestación de servicios segura y de gran calidad, y potenciar la empleabilidad en el sector».*

Recuadro 5. El enfoque Build4Skills del Banco Asiático de Desarrollo

El Banco Asiático de Desarrollo (BAD) ha elaborado el enfoque Build4Skills con el fin de promover las prácticas y el desarrollo de competencias en el marco de los proyectos de infraestructura a los que presta apoyo en los sectores de la energía, el transporte, el agua, el desarrollo urbano y los servicios sociales.

Para determinar en qué paquetes de contratos de obras civiles del plan de adquisiciones resulta viable incorporar prácticas, pueden aplicarse los siguientes criterios:

- La duración de las obras supera los 12 meses.
- El precio del contrato de cada paquete de obras civiles supera los USD 500.000.

17. Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, *La interacción temprana con el mercado para impulsar la innovación, la eficiencia y la sostenibilidad*, UNOPS, Copenhague, 2025.

- La obra se encuentra a no más de 30 millas de las instituciones de educación y formación técnica y profesional pertinentes. (En caso de no disponer de esta información, el criterio puede obviarse)

Más información en [este enlace](#).

Si durante la fase preparatoria se estima que no es aconsejable (o no es posible) incluir cláusulas de desarrollo de competencias en los contratos, las entidades contratantes pueden poner en marcha iniciativas conexas en paralelo, en colaboración con los contratistas.



Recuadro 6. Hacia la equidad laboral: Formación en el trabajo para trabajadoras en el marco del Programa de Seguridad y Justicia de UNOPS en Nepal

En un rincón de Biratnagar, el sonido de ladrillos y paletas anuncia algo más que una simple obra: es un paso hacia el empoderamiento. En la obra del Centro de Formación Policial del Programa de Seguridad y Justicia —implementado por UNOPS Nepal con el apoyo financiero del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Mancomunidad de Naciones y de Desarrollo del Reino Unido—, ocho mujeres resueltas participaron en una formación en el trabajo en albañilería, demostrando así que la incertidumbre puede convertirse en destreza y el potencial en confianza. Poco después, la iniciativa se amplió a Gadhawa, donde otras siete mujeres recibieron formación en el trabajo en enyesado y albañilería, lo que reforzó aún más el compromiso del programa con el desarrollo inclusivo de competencias en todas sus obras.

Estas sesiones de formación en el trabajo están diseñadas no solo para desarrollar competencias técnicas, sino también para desafiar las percepciones de las participantes y de un sector de la construcción históricamente dominado por hombres. En Biratnagar, las participantes aprendieron a preparar y mezclar mortero en las proporciones correctas, a alinear y nivelar ladrillos con plomada y nivel, y a aplicar las técnicas de aparejo correspondientes, en particular el aparejo inglés, conforme a las especificaciones del proyecto. En Gadhawa, las mujeres también recibieron formación en técnicas de enyesado, con especial atención a la calidad del acabado, la preparación de superficies y el manejo de herramientas.

«No sabía que podía ser más que una simple obrera —afirmó Soni, una de las participantes—. Pero ahora sé que puedo levantar paredes, y quizás algún día hasta ayudar a construir una casa».

Más allá del desarrollo de competencias, la formación en el trabajo pone el foco en la visibilidad, la voz y el valor. Esta iniciativa ofreció más que instrucción: ofreció reconocimiento. Cada participante recibió equipo de protección personal, un estipendio diario e incentivos ligados a su

desempeño. Para muchas, la formación fue el primer paso hacia una nueva identidad como trabajadoras cualificadas.

Y eso es solo el comienzo. Tras el éxito de los proyectos piloto en Biratnagar y Gadhawa, esta iniciativa se hará extensiva a todas las obras del Programa de Seguridad y Justicia en Nepal.

La formación de trabajadoras en el trabajo no figuraba originalmente como cláusula contractual en las licitaciones. UNOPS la puso en marcha en paralelo con las obras, en coordinación con los contratistas. Los contratistas facilitaron el acceso a la obra y brindaron apoyo logístico, mientras que UNOPS se encargó de diseñar e impartir la capacitación.

Además de construir infraestructura, el proyecto del Programa de Seguridad y Justicia fomenta la dignidad, la inclusión y las oportunidades. Cada pared, cada ladrillo, cada lección es parte de una obra mayor, una obra con la equidad en sus cimientos. Cuando una mujer coloca sus primeros ladrillos, no solo levanta una pared: reconquista su poder, reescribe su futuro y redefine lo posible para quienes vendrán después.

Etapas de licitación

Como ocurre con cualquier otro criterio, los documentos de licitación deben definir el tipo de pruebas o información que se solicitará a los licitantes, y si su presentación forma parte de los criterios de selección o de los criterios de adjudicación.

Recuadro 7. Ejemplos de criterios de selección y adjudicación

Criterios de selección: los licitantes deben aportar pruebas de su capacidad para contratar, formar y retener a trabajadores pertenecientes a uno o más de los grupos desfavorecidos definidos. Esta experiencia puede corresponder a contratos anteriores ejecutados en cualquier sector. El licitante y/o sus subcontratistas deben demostrar que tienen la capacidad necesaria para contratar, formar y retener a dichos trabajadores durante un período similar al que abarca el presente contrato.

Criterios de adjudicación: se asignará hasta un 15% de los puntos disponibles a las ofertas en función del número y la calidad de las oportunidades de empleo que se ofrezcan a los trabajadores desfavorecidos. Estos puntos se asignarán sobre la base de los planes específicos que se presenten para contratar, formar y retener a dichos trabajadores.

Fuente: *Comisión Europea, Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas (2.ª edición)*, Unión Europea, Bruselas, mayo de 2021.

Como se señaló anteriormente, es importante considerar la capacidad del mercado a la hora de incorporar los criterios de desarrollo de competencias en los documentos de licitación. Los métodos de evaluación varían de un país a otro, aunque por lo general algunos elementos se evalúan siguiendo el criterio de “cumple/no cumple” y otros se ponderan.

Etapas posteriores a la licitación

Los gestores de contratos deberían disponer de orientaciones sobre las principales obligaciones y facultades de las partes que intervienen en la aplicación de los requerimientos relacionados con el desarrollo de competencias. Aunque los pasantes no sean considerados trabajadores, conviene recordar que las condiciones de trabajo decente¹⁸ también se aplican a ellos, incluida la disposición de que la formación debe ser gratuita para los participantes. Los documentos de licitación deberían indicar asimismo el número mínimo de personas que recibirán formación, los temas y la duración, si procede. El proveedor debería llevar un registro de todas las actividades de formación, con inclusión de la asistencia, los temas impartidos, la duración, las credenciales de los instructores y los resultados, y expedir a todos los participantes certificados u otras constancias reconocidas de finalización.

Los documentos de licitación deberían especificar el tipo de informes que el proveedor debe presentar a la entidad contratante, así como la periodicidad de dichos informes, para dar seguimiento a la realización de prácticas y otras actividades de aprendizaje.

18. Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, *Promoción del trabajo decente mediante las adquisiciones públicas*, UNOPS, Copenhague, 2024.

También debería presentarse la retroalimentación que la entidad contratante solicite a los pasantes. Asimismo, es recomendable indicar la labor de coordinación necesaria con las instituciones de formación correspondientes, si procede.

Estos informes deberían permitir a la entidad realizar un seguimiento de los avances hacia sus metas y presentar información sobre las metas nacionales pertinentes (por ejemplo, el número de pasantes desglosados por sexo, edad y discapacidad, y temas tratados).

El contrato debe estipular claramente las medidas que se adoptarán en caso de incumplimiento. Por ejemplo, debe prever la emisión de avisos de mejora (o avisos de corrección, cuando proceda), en los que se establezcan las responsabilidades del proveedor y se fijen plazos perentorios para la adopción de medidas correctivas.

El proveedor estará obligado a adoptar estas medidas, según se detalla en los documentos de adquisiciones, que pueden incluir, cuando proceda, la potestad de UNOPS de suspender el contrato en su totalidad o en parte hasta que el proveedor subsane el incumplimiento.

Conclusión

El desarrollo de competencias es fundamental para reducir el desempleo, fomentar el crecimiento económico y dar respuesta a la falta de competencias en los sectores tradicionales y emergentes, incluidos los empleos verdes. Esta labor debería centrarse especialmente en los jóvenes y los grupos marginados.

Las políticas en materia de desarrollo de competencias deberían valerse de todos los instrumentos de implementación disponibles. Las adquisiciones públicas pueden desempeñar un papel clave en este proceso, promoviendo la creación de oportunidades de aprendizaje en el marco de los proyectos y apoyando a las empresas que respaldan este tipo de iniciativas. Este enfoque no solo pone de relieve la importancia de las políticas de desarrollo de competencias para el mercado, sino que también genera oportunidades concretas para que las personas adquieran nuevas competencias.

Para aprovechar plenamente este potencial, las adquisiciones públicas deben adoptar una estrategia que se ajuste a los objetivos nacionales de desarrollo de competencias y que refleje lo que es viable en el contexto de las prácticas de adquisiciones y las condiciones del mercado actuales.

Referencias

1. Banco Asiático de Desarrollo, *Build4Skills Practice Guide for Procurement Practitioners*, BAD, septiembre de 2024.
2. Unión Europea, *Recomendación del Consejo, de 15 de marzo de 2018, relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz*, UE, mayo de 2018.
3. Comisión Europea, *Adquisiciones sociales: una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas (2.ª edición)*, Unión Europea, Bruselas, mayo de 2021.
4. Comisión Europea: Agencia Ejecutiva para el Consejo Europeo de Innovación y las Pymes (EISMEA), ICLEI Europe y PwC EU Services, *How to Apply Socially Responsible Public Procurement – An Impact-Driven Framework with Indicators and Practical Examples*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, febrero de 2025.
5. Organización Internacional del Trabajo, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2024*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2024.
6. Villao, Daniel, *Using Government Procurement to Drive Equity in Registered Apprenticeship: A Guide for Employers and Local Policymakers – How to Utilize Public Expenditures to Generate Access*, Jobs for the Future, diciembre de 2023.
7. National Apprenticeship Service, *Achieving the benefits of apprenticeships: A guide for employers*, National Apprenticeship Service, octubre de 2018.

Anexo 1. Definiciones y conceptos importantes

- **Aprendizaje:** definido en la Recomendación sobre la formación profesional, de 1962 (núm. 117), como formación sistemática a largo plazo para una profesión reconocida, impartida fundamentalmente en una empresa o bajo la supervisión de un artesano independiente, que debería regirse por un contrato de aprendizaje por escrito y estar sujeta a normas establecidas¹⁹. Desde la adopción de esta recomendación, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha promovido el concepto de un sistema de aprendizaje de calidad para poner de relieve la calidad y la pertinencia de la formación para el mercado laboral. Este sistema presenta las siguientes características fundamentales: los aprendizajes de calidad constituyen una modalidad única de educación y formación técnica y profesional que combina la formación en el trabajo con el aprendizaje fuera del trabajo, y que permite a personas de toda procedencia adquirir los conocimientos, las competencias y las habilidades necesarias para desempeñar una ocupación específica. Están regulados y financiados por leyes, convenios colectivos y decisiones de política fruto del diálogo social, y requieren un contrato por escrito que especifique las respectivas funciones y responsabilidades del aprendiz y del empleador; asimismo, proporcionan al aprendiz una remuneración y la cobertura de protección social correspondiente. Al término de un período de formación claramente definido y estructurado, y tras superar una evaluación formal, los aprendices obtienen una cualificación reconocida²⁰.
- **Educación formal:** educación institucionalizada, intencional y planificada que se imparte a través de organismos públicos y entidades privadas reconocidas. Su conclusión habilita la obtención de cualificaciones reconocidas a nivel nacional²¹.
- **Aprendizajes informales:** propios de la economía informal, consisten en la transmisión de competencias adecuadas de un artesano experimentado a una persona joven, y suelen abarcar todas las competencias de un oficio. No se rigen por un plan de estudios, no habilitan la obtención de cualificaciones y están regulados

por normas y tradiciones sociales, en lugar de leyes y reglamentos²².

- **Pasantías y prácticas:** proporcionan una oportunidad de aprender en un ambiente de trabajo a jóvenes que han finalizado sus estudios o que todavía no los han terminado. Por lo general, se trabaja en un sector en particular de la economía o en una ocupación determinada y se abarcan aspectos específicos del empleo u ocupación, pero no todas las competencias que se requieren. Es común que estos programas no sigan un plan de estudios ni habiliten la obtención de cualificaciones basadas en una evaluación de competencias. Las diferencias dependen en gran medida de cómo las partes interesadas de un país en particular definen las prácticas profesionales y las pasantías²³.
- **Educación y formación no formal:** educación institucionalizada, intencional y planificada que suele impartirse al margen del sistema educativo formal. Puede desarrollarse tanto dentro como fuera de las instituciones educativas y está dirigida a personas de todas las edades. Constituye una opción adicional o alternativa a la educación formal, y/o un complemento de esta, en el marco del aprendizaje permanente y no necesariamente adopta una estructura de continuidad formativa. Por lo general, la educación y formación no formal no habilita la obtención de credenciales oficiales y, cuando da lugar a cualificaciones, estas no son reconocidas por las autoridades educativas nacionales o subnacionales competentes como formales o equivalentes a cualificaciones formales.

19. Organización Internacional del Trabajo, Recomendación sobre la formación profesional, 1962 (núm. 117), OIT, 1962.

20. *Manual de herramientas de la OIT para los aprendizajes de calidad*.

21. Organización Internacional del Trabajo, *Room document 25: National practices in measuring work-based learning: A critical review*, Departamento de Estadística de la OIT, OIT, septiembre de 2023.

22. *Manual de herramientas de la OIT para los aprendizajes de calidad*.

23. *Ibid.*

Marmorvej 51
2100 Copenhagen
(Dinamarca)

**Siga a UNOPS en las
redes sociales**

