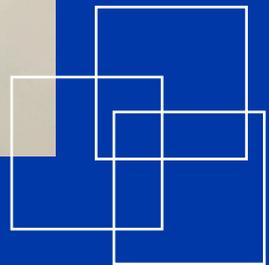


El estado del

sistema de formación profesional



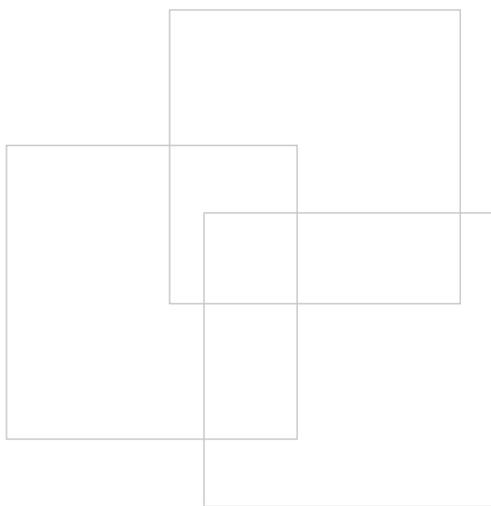
Organización
Internacional
del Trabajo



Uruguay

El estado del _____

sistema de formación profesional



Uruguay

Tabla de contenido

Contexto socioeconómico	7
Políticas de desarrollo y empleo	14
El sistema de Educación y Formación profesional en Uruguay	20
Anticipación de competencias	34
El reconocimiento de las competencias	36
Inclusión social	38
Los principales desafíos	42
Posibles soluciones	46
Bibliografía	50



Contexto socioeconómico

**Uruguay es el segundo país más pequeño
de América del Sur.**

Según el censo más reciente realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2011, Uruguay tiene una población de 3,286,314 personas, de las cuales el 40 por ciento vive en la capital, Montevideo, y solo el 4 por ciento vive en zonas rurales. Uruguay se encuentra en una etapa avanzada de transición demográfica, que se caracteriza por una tasa de natalidad baja y una esperanza de vida moderadamente creciente.

La economía uruguaya ha crecido sin interrupción durante 15 años, el período más largo de expansión de su historia.

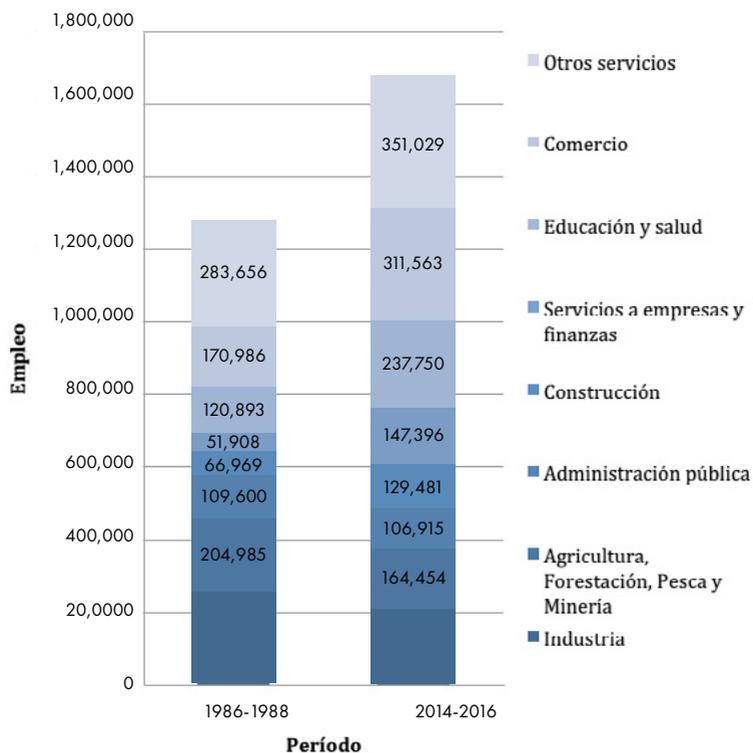
Entre 2002 y 2017, el crecimiento anual promedio fue del 4,5 por ciento. Se contrajo al 2 por ciento entre 2018 y 2019, debido principalmente a una reducción de las exportaciones a los países vecinos y a una sequía en 2018 que redujo los rendimientos agrícolas, en particular de la soja. Sin embargo, se espera que el crecimiento mejore al 3 por ciento en 2020, debido a la recuperación de las exportaciones agrícolas (FMI, 2019). La expansión económica de Uruguay ha sido inclusiva y ha dado lugar a una reducción significativa de la pobreza. El país tiene ahora la clase media más numerosa de la región (el 68 por ciento de la población total) (OCDE, 2016).

La estructura productiva del país ha experimentado cambios sustanciales en las últimas tres décadas (1986-2016), que han contribuido a la creación de casi 400.000 puestos de trabajo y un aumento de la formalización de hasta el 75 por ciento¹.

Entre 2006 y 2016, la informalidad en el empleo se redujo del 35 por ciento al 25 por ciento (Carrasco et al., 2018). La figura 1 muestra cómo ha cambiado la distribución sectorial del empleo y revela el cambio del modelo tradicional de producción basado en las actividades de agricultura y ganadería, la industria y la administración pública, a uno con una mayor proporción de empleo en el sector terciario.

¹ Según datos del Banco de Previsión Social (BPS), el número de empleos formales en 2017 llegó a 1.458.494.

Figura 1. Cifras totales de empleo por sector para los períodos 1986-1988 y 2014-2016.



Fuente: Sobre la base de OPP, 2018a.

La participación en la fuerza de trabajo y el empleo van en aumento.

Durante el período 2006-2016, la participación en la fuerza de trabajo y la tasa de empleo aumentaron en 2,7 y 4,3 puntos porcentuales respectivamente, debido principalmente a la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo. Según Carrasco et al. (2018), en 2016 la tasa de participación en la fuerza de trabajo se situó en un 63,4 por ciento (hombres: 72,3 por ciento, mujeres: 55,3 por ciento), la tasa de ocupación fue del 58,4 por ciento (hombres: 67,6 por ciento, mujeres: 50,1 por ciento), la tasa de desocupación fue del 7,9 por ciento (hombres: 6,5 por ciento, mujeres: 9,5 por ciento) y la tasa de desempleo juvenil (para jóvenes de 18 a 24 años) fue del 23,1 por ciento. Sin embargo, los datos del INE para septiembre de 2019 indican una pérdida de impulso, con menores tasas de participación en la fuerza de trabajo (62,0 por ciento) y ocupación (56,2 por ciento) y mayores tasas de desempleo (9,5 por ciento) (INE, 2019).



La recuperación económica no se ha visto acompañada de mejoras en los niveles educativos, lo que indica una falta de competencias esenciales para apoyar el crecimiento económico de Uruguay.

Durante el periodo 2006-2016, los niveles educativos de la fuerza de trabajo se mantuvieron estables, como se muestra en la tabla 1, pero se mantuvieron por debajo de los promedios regionales. En 2016, menos del 10 por ciento de la fuerza de trabajo había completado la educación técnica, y más del 56 por ciento de la población económicamente activa había completado solo la educación primaria o tenía la secundaria incompleta. Por otra parte, la calidad educativa es baja, como reflejan las altas tasas de repetición (OCDE, 2016) y los índices anuales de aprobación relativamente bajos: en 2017, solo el 75,3 por ciento de los estudiantes de la secundaria inferior y el 65,4 por ciento de los estudiantes de los niveles secundarios superiores aprobaron el año. Para los estudiantes de formación profesional de nivel secundario, los índices de aprobación fueron solo del 57,9 por ciento. La tasa de graduación del nivel secundario superior para la generación 2013-2019 fue del 33,31 por ciento (UTU, 2019; CES, 2019). Los niveles de educación se reflejan en las tasas de desempleo.

Una alta proporción de jóvenes, especialmente de jóvenes pobres es NINI, es decir, no trabaja ni participa en ningún programa de enseñanza o de formación.

Según el Instituto Nacional de la Juventud del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES-INJU, 2016), el 17 por ciento de los jóvenes de entre 14 y 29 años no estudia ni trabaja ni se forma. El porcentaje es mayor entre las mujeres jóvenes (21 por ciento), los jóvenes de familias con niveles educativos bajos (28 por ciento) y los que provienen de hogares del quintil más pobre (31 por ciento). Las altas tasas de deserción y bajas tasas de finalización ocupan, pues, un lugar central entre los retos educativos de Uruguay. En los últimos años, los planes de desarrollo y las políticas educativas se han centrado en el papel de la educación y la formación profesional (EFP).

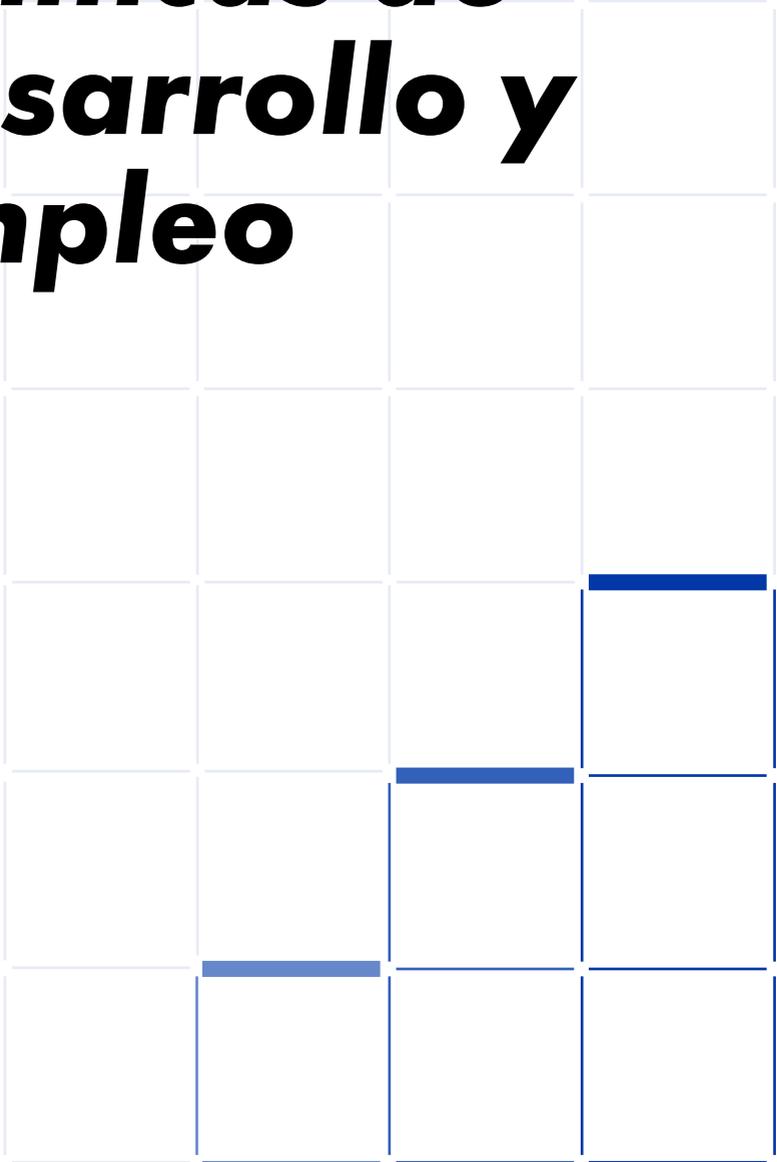
Tabla 1. Logros educativos en la fuerza de trabajo para el período 2000-2016 (en porcentajes).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variación (puntos porcentuales)
Primaria	31,80	30,80	30,70	30,40	30,40	26,90	25,50	25,40	23,80	24,20	23,70	-8,10
Secundaria												
Incompleta	28,50	29,90	29,90	29,70	30,70	30,40	31,20	31,40	32,40	31,70	32,30	3,80
Completa	8,40	7,80	6,60	6,80	6,70	10,20	10,80	11,00	10,30	11,30	11,60	3,20
UTU (formación técnica)	11,60	11,40	13,30	13,10	13,20	10,90	10,40	10,00	10,10	9,90	9,60	-2,00
Docentes	3,30	3,30	3,00	2,90	2,80	3,50	3,50	3,40	3,60	3,40	3,40	0,10
Universidad												
Incompleta	7,10	7,20	7,30	7,40	6,80	7,50	7,60	7,60	8,60	8,00	7,90	0,80
Completa	9,30	9,60	9,20	9,60	9,40	10,70	11,00	11,10	11,30	11,50	11,50	2,20

Fuente: Sobre la base de Carrasco et al., 2018.



Políticas de desarrollo y empleo



En 2011, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) puso en marcha el Diálogo Nacional por el Empleo, que reúne a representantes del gobierno y de los empleadores y trabajadores. Se creó una comisión interinstitucional para la mejora de la formación profesional en Uruguay,² que propuso la creación de un Sistema Nacional de Formación Profesional (2013) (INEFOP, 2018).

Más recientemente (2015), el MTSS propuso fomentar una “cultura de trabajo para el desarrollo”, con el fin de garantizar la sostenibilidad del desarrollo económico y social y la disponibilidad de programas de educación y desarrollo de competencias para los ciudadanos.

² La comisión fue establecida en virtud de un acuerdo suscrito por el MTSS, el Ministerio de Educación y Cultura, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Consejo de Educación Técnico Profesional y la Universidad de la República, y más tarde se incluyó al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional y la Universidad Tecnológica.

Recuadro 1. Sistema Nacional de Formación Profesional.

En los acuerdos reflejados en el documento Sistema Nacional de Formación Profesional (SNFP): Un desafío necesario para el Uruguay (2013) se afirma que:

se considera la realidad general de nuestro país, especialmente en relación con el desarrollo productivo y, dentro de este marco, las dificultades en los niveles de cualificación de la población, y en la estructuración y coordinación de los diferentes niveles de FP, para la elaboración de propuestas adecuadas a la situación del país. Está claro que el país tiene dos dimensiones de formación profesional para hacer frente a esta necesidad:

- I.** La formación profesional como parte de la educación técnica y tecnológica secundaria, la educación superior y la educación universitaria.
- II.** La capacitación para el trabajo, que puede dar lugar a la certificación.

El reto que debe enfrentar el SNFP será el de proporcionar elementos para que estas dos dimensiones trabajen en conjunto y cuenten con propuestas pertinentes y de calidad, favoreciendo la complementariedad y la promoción de un círculo virtuoso entre la educación y el trabajo, es decir, facilitar la continuidad educativa y una mejor integración en el mercado laboral de nuestros ciudadanos, reconociendo lo que se aprendió, independientemente de dónde se aprendió.

Las políticas de empleo se articulan también en el marco del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, conocido como “Transforma Uruguay”, que integra un componente de desarrollo de competencias con los siguientes objetivos:

- I.** Identificar los puestos de trabajo afectados por los nuevos modelos de negocio y tecnologías y definir acciones para moderar los efectos negativos.
- II.** Contribuir a una estrategia de formación técnica y profesional en consonancia con la política de desarrollo productivo sostenible.
- III.** Adaptar y mejorar las cualificaciones del capital humano en relación con las nuevas inversiones, para avanzar hacia un sistema completo y potente de apoyo para el desarrollo de las MIPYMES, los productores familiares y las empresas de economía social.
- IV.** Consolidar un sistema de promoción de la iniciativa empresarial.

***“La libertad
de educación
está garantizada.”***





– Constitución de la República de Uruguay

Artículo 68

El sistema de EFP en Uruguay



Las políticas de reforma de la EFP

En general, la formación profesional no está bien regulada, lo que resulta en un mercado de calidad heterogénea, con poca información para los usuarios. El sistema de formación carece de un marco unificado para el reconocimiento de los diferentes tipos de formación.

Se han formulado medidas para consolidar el Sistema Nacional de Formación Profesional propuesto en el marco del Diálogo Nacional por el Empleo, puesto en marcha por el MTSS en 2011. En ellas se incluye el desarrollo de mecanismos en apoyo de modalidades para aprender en el lugar de trabajo (como los aprendizajes), el reconocimiento del aprendizaje previo, y el diseño de un Marco Nacional de Cualificaciones.

Ha estado funcionando hasta la fecha una Comisión integrada por representantes del MTSS, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU), la Universidad Tecnológica (UTECH), la Universidad de la República (UDELAR) y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), con actores sociales que se integraron en diciembre de 2018 de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS), la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y el sindicato de trabajadores Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT-CNT).

Otras dos medidas completan el panorama de la reforma de la EFP. La primera es un programa para el primer empleo, ejecutado bajo la Ley de Empleo Juvenil.³ Esta Ley crea un incentivo para que las empresas contraten jóvenes durante al menos 75 días; consiste en un subsidio del 25 por ciento del salario máximo, de alrededor de 475 USD (monto que se ajusta anualmente).

La segunda medida es un programa para reconocer el aprendizaje previo, puesto en marcha en virtud de la Ley de Empleo Juvenil en 2018. La Ley creó una comisión nacional, integrada por INEFOP, CETP-UTU, MTSS y representantes de los empleadores y los trabajadores, para establecer la estrategia y los procedimientos de un sistema nacional de certificación de competencias. Se adoptó la iniciativa “Uruguay Certifica” para publicitar este servicio.

Los proveedores privados también ofrecen formación profesional, con cerca de 1.000 instituciones y más de 100.000 estudiantes. La oferta no está bien regulada y los planes de estudios son a menudo muy diversos, lo que resulta en un mercado imperfecto con grandes diferencias de calidad. Esta situación hace que sea difícil que empleadores y empleados puedan determinar la calidad y la pertinencia de una propuesta. La ausencia de un catálogo nacional de cualificaciones y de un marco nacional que facilite las medidas de garantía de calidad ha sido tema de debate en la comisión del Sistema Nacional de Formación Profesional.

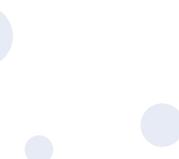
³ Ley N.º 19.133 Normas sobre el fomento del empleo juvenil (2015).



Gobernanza

El desarrollo de competencias se proporciona principalmente a través de dos mecanismos institucionales

- El Consejo de Educación Técnico Profesional, CETP, conocido como Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), que es una institución pública. Fue creado como una escuela de artes y oficios en 1878 y se transformó en un instituto autónomo en 1942. Además de brindar educación secundaria tecnológica y formación profesional en los niveles básico y avanzado, también ofrece la educación secundaria básica obligatoria. El CETP-UTU gestiona 221 centros de formación y funciona bajo el amparo de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). En el largo plazo, las inscripciones en la EFP han crecido de manera constante; hubo un 64 por ciento más de matrículas en 2015 que en 2000 (59.716 en 2000 y 93.022 en 2015). Para el año 2018, CETP-UTU contaba con alrededor de 100.000 estudiantes matriculados, frente a 270.000 en la enseñanza secundaria general.
- El Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), establecido en 2008, ofrece sobre todo formación profesional continua para trabajadores activos y empresas, pero también ofrece programas de formación para personas desocupadas. INEFOP no gestiona sus propios centros de formación, sino que ofrece sus programas a través de 174 proveedores de formación, que pueden ser públicos o privados. Los proveedores de formación se contratan mediante el mecanismo de la licitación pública.



El INEFOP también tiene a su cargo las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT) para grupos vulnerables, como las mujeres y los jóvenes desocupados. También ofrece programas de orientación laboral. El desarrollo de competencias y la recapacitación de trabajadores activos son también prioridades. En 2017, INEFOP informó que contaba con 58.638 participantes en todos sus programas de formación, cumpliendo con una tendencia de crecimiento sostenido durante los últimos años.⁴

CETP-UTU e INEFOP tuvieron orígenes diferentes, y tienen diferentes sistemas de financiación y de gestión, lo que puede dificultar el diálogo interinstitucional. Mientras que CETP-UTU y COCAP están asociados a la ANEP, el INEFOP opera bajo el MTSS y el CECAP depende del Ministerio de Educación, lo que aumenta la complejidad del sistema y por lo tanto la necesidad de compartir el conocimiento y la información de manera efectiva. En 2018, más de 100.000 estudiantes recibieron formación impartida por instituciones públicas y privadas a través de INEFOP (MEC, 2018; INEFOP, 2018).

⁴ Otras dos instituciones desempeñan papeles de menor importancia en la provisión de formación profesional: el Consejo de Capacitación Profesional (COCAP), que propone y ejecuta políticas de formación; y el Centro Educativo de Capacitación y Producción (CECAP), que promueve el ingreso o reingreso de los jóvenes a la educación y enseña competencias ciudadanas, así como competencias técnicas básicas.

CETP-UTU, que tiene raíces profundas en la historia de la educación uruguaya, opera bajo la ANEP. La ANEP, que fue creada en 1985, cuenta con autonomía técnica y administrativa del poder ejecutivo, pero depende económicamente del MEC. La ANEP formula las políticas nacionales de educación para los niveles preescolar, primario y secundario, así como para la EFP. Recibe el apoyo de los consejos autónomos descentralizados responsables de los diferentes niveles de educación. CETP-UTU es el consejo encargado de la EFP y se compone de tres miembros designados por el Consejo Directivo Central de ANEP.

En 2014, CETP-UTU brindó cursos en 282 centros de educación. De ellos, 60 (el 21 por ciento) se realizaron en la capital, Montevideo, y 222 (el 79 por ciento) en todo el resto del país.

Las inscripciones en el CETP-UTU han crecido de manera constante durante los últimos 10 años. Entre 2000 y 2018, la matrícula aumentó en más del 70 por ciento, llegando a 99.432 estudiantes. Sin embargo, en comparación con la participación en la educación media técnica, las inscripciones en la EFP en realidad cayeron durante el período. A modo de comparación, el número total de estudiantes en el sistema de educación pública en Uruguay aumentó en 650.000.

El otro actor principal de la EFP, INEFOP, fue creado por ley en 2008 como un ente público, no estatal. Se integra de manera tripartita y su tarea principal es ejecutar políticas de formación profesional con el fin de fortalecer el empleo entre los trabajadores uruguayos. Está dirigido por un consejo directivo compuesto por ocho miembros titulares y sus correspondientes suplentes, que representan al poder ejecutivo, el sector empresarial y el sector sindical, y un representante de los interlocutores sociales.

Entre los miembros actuales del Consejo Directivo de INEFOP hay representantes del MTSS, del MEC, de la OPP y del PIT-CNT, representantes de las principales organizaciones de empleadores —CNCS y CIU— y un representante de los interlocutores sociales.

Las actividades del INEFOP están dirigidas a trabajadores activos, trabajadores que reciben prestaciones por desempleo, trabajadores desocupados que no están cubiertos por el seguro de desempleo, pequeños empresarios, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, trabajadores rurales y otros grupos vulnerables para quienes la inserción laboral es difícil.

Las principales funciones de INEFOP incluyen:

- administrar el Fondo de Reconversión Laboral (FRL)
- crear comisiones regionales tripartitas para el empleo y la formación profesional
- crear comisiones sectoriales para el empleo y la formación profesional
- diseñar y gestionar programas de formación profesional
- promover la creación y participar en el diseño de un sistema de certificación de competencias laborales
- promover la formación permanente y la estandarización de competencias en el marco de la negociación colectiva
- llevar a cabo investigaciones sobre las características del mercado de trabajo, divulgar los resultados y contribuir a una orientación laboral eficaz
- cooperar, participar y proporcionar asistencia financiera para promover el empleo juvenil en conformidad con las leyes y decretos que regulan la promoción del acceso al empleo de los jóvenes.

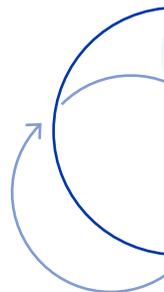
Por último, INEFOP ha desarrollado programas de formación basados en unidades móviles de formación con el fin de llegar a personas en ciudades pequeñas y zonas rurales.



Diálogo social

El diálogo social, especialmente en el campo de las relaciones laborales, es un rasgo de la identidad del Uruguay. La negociación colectiva ha sido plenamente institucionalizada por ley y es habitual que incluya la cuestión de la formación profesional.

Con el impulso de la organización mayor de trabajadores, el PIT-CNT, es cada vez más frecuente que se incluyan cláusulas referidas a la formación profesional en los acuerdos derivados de la negociación colectiva, y se realizan rondas anuales de negociación entre empleadores y trabajadores. En consecuencia, se ha puesto en marcha una serie de proyectos con el apoyo de OIT/Cinterfor (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional), con el fin de actualizar las estructuras y los perfiles laborales en sectores como la construcción, el turismo, la producción de papel y celulosa, entre otros.



No hay representantes de los interlocutores sociales en la gestión del CETP-UTU. De hecho, el consejo está formado por tres miembros designados por el Consejo Directivo Central de la ANEP. Sin embargo, el CETP-UTU suele consultar a los empleadores y los trabajadores sobre cómo desarrollar o mejorar los programas específicos.

Como se mencionó anteriormente, el diálogo social en INEFOP está bien desarrollado. El instituto cuenta con un consejo directivo tripartito, con representantes del poder ejecutivo (del MTSS y la OPP), de los trabajadores (de la confederación de trabajadores, PIT-CNT) y de los empleadores (de CIU y CNSC), así como de las entidades de economía social (sector cooperativas). Esta estructura de diálogo social también tiene representantes en los niveles sectorial (Comités Sectoriales de Empleo y Formación Profesional) y regional (Comités Departamentales y Locales de Empleo y Formación Profesional). Los empleadores y los trabajadores también participaron en el Diálogo Nacional por el Empleo promovido por el MTSS en 2011.

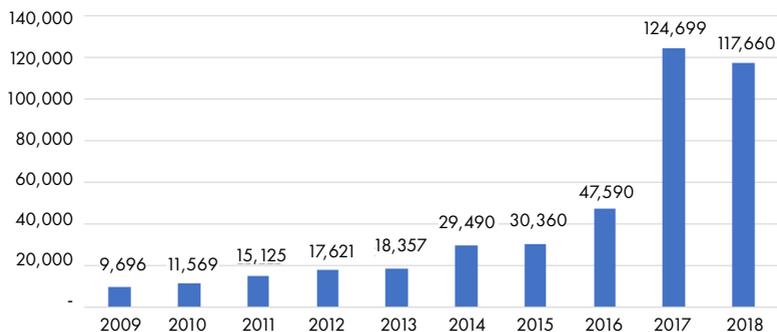


Financiamiento

El CETP-UTU se financia con cargo al presupuesto público nacional. La financiación de la educación se ha mantenido en alrededor del 4,6 por ciento del PIB durante los últimos 3 años, con poco más de 253 millones USD destinados a la educación en 2017. El gasto por estudiante por parte del CETP-UTU alcanzó más de 2.600 USD y fue un 21 por ciento mayor que el gasto por alumno en la educación secundaria general, según los cálculos del Ministerio de Educación.

INEFOP se financia principalmente a través del FRL, que se financia con recursos públicos; una contribución del 0,125 por ciento de los salarios de los trabajadores y del 0,125 por ciento de los empleadores. En 2018, los ingresos anuales del FRL ascendieron a casi 30 millones USD. Los fondos del INEFOP se desembolsan en su mayoría a través de institutos privados de formación, denominados Entidades de Capacitación (ECA), o a través de acuerdos con empresas y otras entidades que desarrollan programas de formación. En los últimos años, el número de los alumnos del INEFOP ha aumentado en siete veces (figura 2).

Figura 2. Cantidad de usuarios de INEFOP, por año, de 2009 a 2018.



Fuente: Unidad de Asesoramiento Estratégico. UAE-INEFOP. abril de 2019.

Por último, vale la pena señalar que casi 100.000 personas se inscriben cada año en la formación con financiación privada y que se ejecuta por parte de entidades privadas de formación (ECA), incluidas las empresas. Las ECA están mal reguladas, y con frecuencia usan planes de estudio sumamente diversos, lo que resulta en grandes diferencias de calidad.

Anticipación de competencias

Un observatorio del mercado de trabajo que depende del MTSS lleva a cabo estudios sectoriales y regionales, publica indicadores del mercado laboral y hace un seguimiento de la demanda de trabajo, con estudios realizados en 2019 por la Unidad Estadística del Trabajo y de la Seguridad Social. Sin embargo, el vínculo entre estos estudios y el desarrollo de la formación y las PAMT podría ser mucho mejor.

Desde 2017, la OPP⁵ que no depende del MTSS, ha estado trabajando en el desarrollo de escenarios futuros mediante la aplicación de metodologías prospectivas. Sus estudios han identificado algunos factores clave en la demanda de competencias nuevas, como los cambios demográficos, la automatización, la integración global y la capacidad de generar procesos de innovación endógena.

Estos estudios también muestran que hay potencial para el crecimiento del empleo en los sectores de salud, educación, cuidados y seguridad, continuando con la tendencia observada en los últimos años, que se ve impulsada por los cambios demográficos y el bajo riesgo de automatización.

⁵ La OPP depende de Presidencia de la República. Es un órgano especializado que apoya la estrategia del desarrollo, actuando como enlace entre el presupuesto y la planificación a nivel nacional.

Las actividades tecnológicas transversales, como la tecnología de la información, los servicios profesionales, los servicios técnicos, las telecomunicaciones y las finanzas constituyen otro sector con un fuerte potencial para la creación de empleo. El rendimiento de este sector durante los últimos 20 años ha sido dinámico y se espera que su demanda de mano de obra, que podría alcanzar un crecimiento anual del 4 por ciento, continúe la tendencia actual.

Se espera una caída en la demanda de mano de obra en la construcción, el comercio, el empleo doméstico, y la industria manufacturera para los sectores de consumo interno. Los sectores de exportación basados sobre todo en la agricultura muestran una tendencia estable en lo que se refiere al empleo. Sin embargo, se anticipa una fuerte tendencia hacia la destrucción de empleo en los sectores exportadores industriales, en función del grado de integración mundial y la capacidad de innovación de las empresas. Los estudios de prospectiva revelan nueve complejos de producción estratégicos: la bioeconomía, la economía digital, las energías renovables, el turismo, los hidrocarburos, las industrias creativas, la silvicultura/madera/celulosa, la alimentación y servicios generales de exportación y los servicios relacionados con los recursos naturales de Uruguay.

En lo que se refiere a la competitividad, la fuerza laboral de Uruguay tendrá que aumentar el nivel de educación para satisfacer la demanda prevista de competencias. La OPP (2018a) ha sugerido que será necesario aumentar el nivel de instrucción general de la fuerza de trabajo de un promedio actual de 10 años a 12 años para alcanzar el nivel requerido.

El reconocimiento de las competencias





Uruguay se enfrenta al reto de consolidar un sistema de certificación y reconocimiento de competencias. Según una serie de leyes, el CETP-UTU, el INEFOP y la Dirección Nacional de Empleo (DINAE, que depende del MTSS) son responsables de promover y gestionar un sistema de certificación de competencias. Debido a esta multiplicidad de actores, la tarea de hacer que los diferentes aspectos del reconocimiento de competencias converjan ha demostrado ser difícil.

En 2018, el Poder Ejecutivo, a través del MTSS, emitió el Decreto N.º 340/018 (Presidencia, 2018), que crea una Comisión Nacional de Certificación Ocupacional tripartita, bajo la responsabilidad del INEFOP y que comprende la DINAE (MTSS), el Consejo de Educación Técnico Profesional (UTU) e INEFOP, así como el PIT-CNT y asociaciones empresariales. El principio rector del decreto, que incluye una definición de la certificación de competencias laborales, es la necesidad de mejorar las cualificaciones de la fuerza de trabajo con el fin de hacer frente a los retos actuales del mercado laboral.⁶ El decreto afirma que INEFOP estará a cargo de la operación y que será financiada por el FRL, que es administrado por INEFOP, como se mencionó anteriormente. Más recientemente, se ha puesto en marcha la marca “Uruguay Certifica”, que abarca todas las actividades de certificación y les brinda más visibilidad.

⁶ Artículo 1 (Definición): “Se entiende por Certificación de competencias laborales el reconocimiento público y formal de la capacidad laboral demostrada por un trabajador, efectuado en base a la evaluación de sus competencias en relación con una norma, estándar o perfil profesional elaborado, buscando reconocer formalmente los conocimientos, habilidades y actitudes de los trabajadores, independientemente de la forma en cómo los hayan adquirido.”

Inclusión social

La formación en Uruguay es gratuita, lo que facilita el acceso de los grupos más desfavorecidos y crea oportunidades para la movilidad social y laboral. Por otra parte, existen medidas específicas que tienen como objetivo mejorar aún más el acceso a la educación y la formación y el mercado laboral para los grupos desfavorecidos.



El acceso a la educación y la formación

El INEFOP alcanza al 21,5 por ciento de los trabajadores que reciben prestaciones del seguro de desempleo y ha duplicado sus actividades entre 2009 y 2018. Sin embargo, todavía se enfrenta a retos en la expansión a todo el país, para garantizar un mayor acceso a la formación para trabajadores y personas desocupadas.

Las personas con discapacidad se benefician de cursos que se ofrecen en el marco de las PAMT desarrolladas por INEFOP. Por otra parte, recientemente se ha adoptado una política de inclusión para promover la integración de personas con discapacidad en los cursos regulares que ofrece INEFOP y para proporcionarles el apoyo necesario. Este apoyo incluye el desarrollo de formas más accesibles de comunicación, la creación de un canal de correo electrónico especializado para personas con discapacidad y el uso de realidad aumentada para comunicarse utilizando tres medios simultáneos, tales como voz, subtítulos y la lengua de signos.⁷

También hay políticas dirigidas a jóvenes y mujeres, quienes se enfrentan a obstáculos mayores para ingresar al mercado de trabajo, con líneas estratégicas para jóvenes y mujeres en INEFOP.

⁷ El INEFOP no dispone de datos sobre esta área todavía.

Apoyo para las transiciones en el mercado laboral

Las PAMT cuentan con dos actores complementarios: INEFOP y MTSS. Mientras que la intermediación laboral es responsabilidad exclusiva de la DINAE (MTSS), las PAMT dirigidas a grupos vulnerables (incluidas las personas con discapacidad, las mujeres, las personas de ascendencia africana, los trabajadores rurales y los trabajadores que reciben prestaciones de desempleo) son ejecutadas por INEFOP.

Según lo establecido por la Ley N.º 18.406, INEFOP proporciona asistencia técnica a iniciativas promovidas por empleadores y trabajadores activos a escala sectorial y que se refieren a la educación continua, la formación y la innovación tecnológica. Se abarcan sectores como el comercio, la construcción, los productos farmacéuticos, los medios de comunicación y la industria láctea, entre otros.

Este programa de “Trabajadores Activos” apoya la conclusión de los ciclos de educación, en consonancia con acuerdos logrados entre empresarios y trabajadores, promueve la inclusión de la formación profesional en la negociación colectiva, proporciona soporte técnico para los procesos de formación derivados de los acuerdos de negociación colectiva, promueve la contratación bajo la Ley de Empleo Juvenil y proporciona formación en idiomas.

Para responder a los efectos sobre el mercado laboral de los cambios tecnológicos, el MTSS ha firmado un acuerdo con la OIT/Cinterfor (Proyecto CETFOR) para actualizar los perfiles ocupacionales. El objetivo es proporcionar mejores referencias para la negociación colectiva, la formación y el desarrollo profesional. Hasta la fecha, se ha abordado el sector de la construcción (mediante acuerdo con empleadores y trabajadores); además, se está trabajando con los sectores del turismo, la alimentación, las TIC y los medios de comunicación.



(© OIT)

Los principales desafíos

The page features a white background with several large, semi-transparent blue and light blue geometric shapes. On the right side, there are vertical bars of varying shades of blue. In the center, there are two large, light blue arrows pointing towards each other, one from the left and one from the right. The title 'Los principales desafíos' is written in a bold, black, sans-serif font in the upper left quadrant.

1 La EFP es ofrecida por varias instituciones a diferentes niveles y diversos grados de calidad.

La falta de mecanismos de coordinación y de equivalencia hace difícil el aprendizaje permanente. Las entidades privadas de formación (que ascienden a más de 1.000, con más de 100.000 estudiantes matriculados) reciben exenciones fiscales, están mal reguladas y ofrecen programas de estudio sumamente diversos. De esa forma, se crea un mercado imperfecto con grandes diferencias en la calidad, por lo que es difícil para la sociedad y el sistema productivo determinar la calidad y la pertinencia de lo que se ofrece.

2 El bajo rendimiento de las competencias básicas de la fuerza de trabajo hace que no esté suficientemente preparada para hacer frente a los efectos del cambio tecnológico acelerado.

Las tendencias macro y los sectores dinámicos identificados por las proyecciones del modelo de desarrollo de Uruguay ponen de relieve la necesidad de aumentar el nivel educativo de la fuerza laboral. Es necesario aumentar el promedio actual de 10 años de educación formal a 12 o más años. Pero también se debe mejorar la calidad educativa: más de la mitad de los estudiantes de 15 años de edad, no alcanzan los niveles básicos en matemáticas y solo algo más del 1 por ciento domina los niveles más altos.

3 El diseño del sistema de formación profesional y el alto grado de autonomía de las instituciones hacen difíciles la gobernanza y la coordinación.

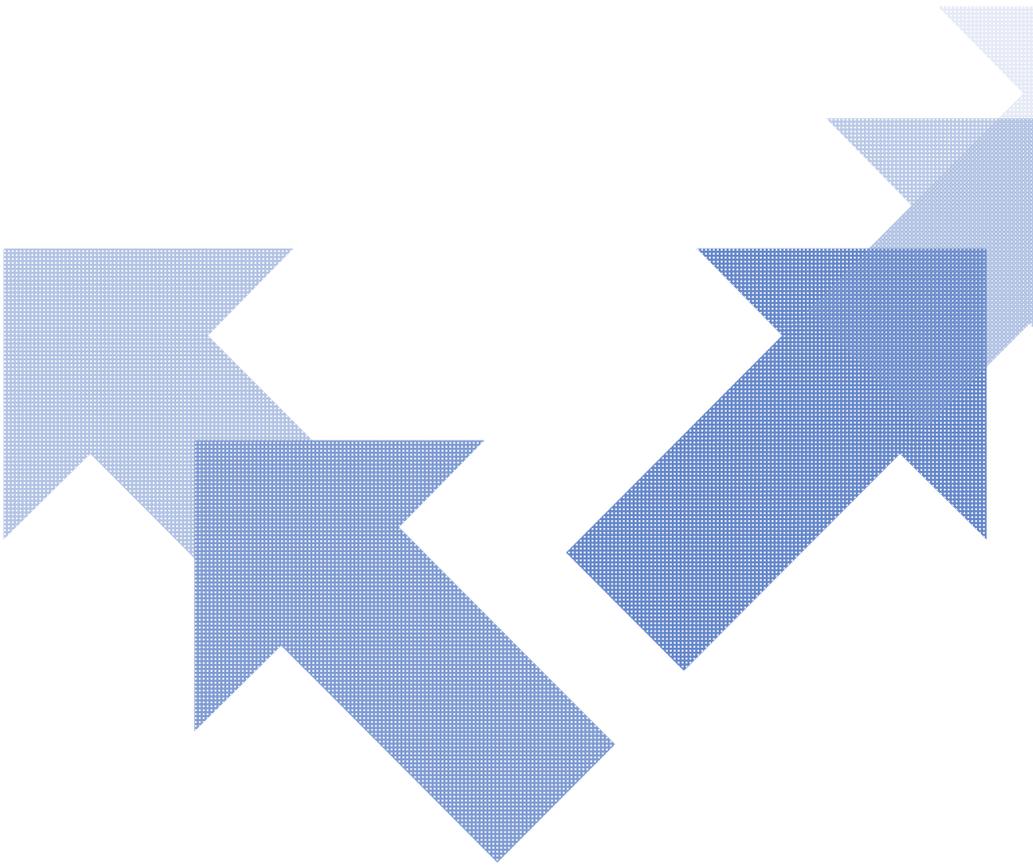
Se han logrado avances conceptuales y estructurales en los últimos 10 años, incluido el Diálogo Nacional por el Empleo y, en especial, el Decreto N.º 340/018, que establece quién dirigirá la aplicación de la política de certificación, los recursos y la ejecución mediante subcontratistas. Sin embargo, podría ser necesario ampliar y consolidar la iniciativa del Sistema Nacional de Formación Profesional (SNFP), para que articule mejor la formación profesional y la educación técnica.

4 La falta de información sobre las tendencias del mercado de trabajo y ocupaciones está frenando el progreso.

La sociedad y los trabajadores todavía no cuentan con información completa sobre la realidad del mercado de trabajo, lo que hace que sea difícil saber dónde hay oportunidades de empleo y cuándo hay necesidad de formación. Por ejemplo, Uruguay no tiene un marco nacional de cualificaciones. Por lo tanto, es necesario crear un sistema para la previsión de competencias e información sobre el mercado de trabajo, para proporcionar datos que queden a disposición del público acerca de la demanda de ocupaciones y de formación, incluida la información sobre salario mínimo y escalas salariales del mercado para cada ocupación. Se debe promover el uso de los macrodatos (“big data”), con el fin de aprovechar las ventajas de las TIC en el análisis del mercado laboral.



Posibles soluciones



1 La reforma del sistema de EFP para responder a los acelerados cambios sociales y tecnológicos.

La reforma deberá incluir la mejora del rendimiento en educación secundaria y el mantenimiento de la tendencia reciente en educación superior. También será necesario resolver el problema del bajo nivel educativo de los trabajadores a través de un sistema de formación permanente, para garantizar su continuidad en el mercado laboral. Significa, por otra parte, realizar una serie de transformaciones profundas en la forma en que opera el proceso de desarrollo de competencias. Es necesario capacitar a los docentes y darles nuevos recursos pedagógicos con los que estimular a sus estudiantes, tales como el planteo de problemas desafiantes que les obliguen a trabajar juntos y encontrar nuevas soluciones.

2 Aumentar el atractivo y la pertinencia de la educación secundaria.

La lucha contra el abandono temprano de la educación secundaria requiere la coordinación multisectorial de las políticas públicas, que deben identificar con claridad las causas de desaliento y cómo se manifiesta en relación con la edad, el género y la pobreza, entre otros factores. Este análisis debe conducir al desarrollo de incentivos para permanecer en la escuela o la formación y al desarrollo de una política de orientación y formación profesional que apunte a los grupos etarios y poblaciones más vulnerables a la deserción.

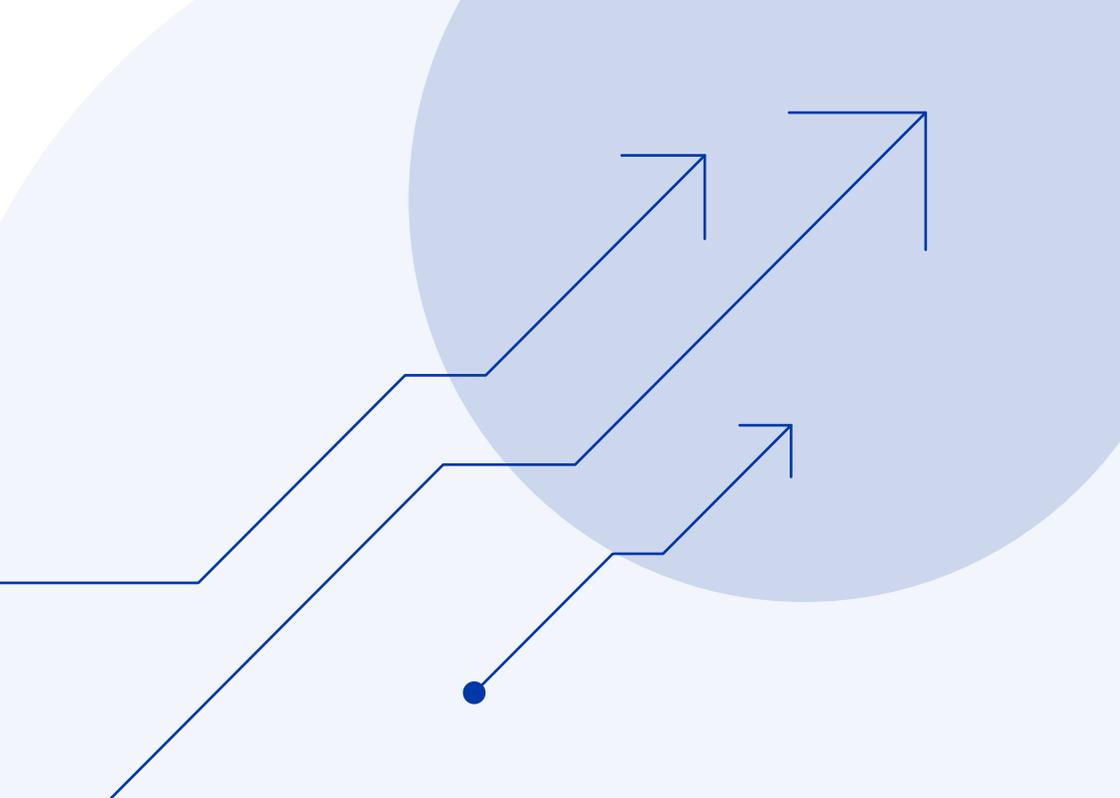
3 Expandir y consolidar el diálogo social mediante la iniciativa del Diálogo Nacional por el Empleo.

Para crear un Sistema Nacional de Formación Profesional (SNFP). Se puede lograr mediante una mayor convergencia de los actores institucionales de los subsistemas formales y no formales, en el marco del modelo de integración general y la estrategia de transformación productiva.

4 Consolidar la información pertinente y oportuna sobre el mercado laboral.

Lo que implica coordinar con actores como el MTSS, el Banco de Previsión Social (BPS), INEFOP y universidades. Por lo tanto, la iniciativa piloto para realizar un estudio de la información ocupacional que incluya descripciones estandarizadas y específicas de las ocupaciones, similar a O*Net,⁸ es fundamental, así como lo es el proyecto conjunto INEFOP-OIT/Cinterfor, que contribuye al desarrollo de un sistema de información sobre el mercado laboral y el empleo.

⁸ Se puso en marcha una iniciativa piloto en 2019.



5 Transitar hacia un marco nacional de calificaciones y, posiblemente, un sistema de certificación para los cursos y centros de formación.

Que sería voluntario al principio. Este sistema proporcionaría a la sociedad y los empresarios indicadores sobre la pertinencia y los efectos de los cursos de formación, y haría posible diseñar itinerarios de formación para toda la vida.

Bibliografía

1. Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). 2018. *Rendición de cuentas y balance presupuestal 2017*. Tomo II.
2. ANEP-Diee. 2016. *Uruguay en PISA. Primer Informe de resultados*. Programa PISA Uruguay. (DIEE-DSPE-CODICEN-ANEP) 6 de diciembre.
3. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2014. *¿Cómo Repensar el Desarrollo Productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*.
4. Banco Mundial. 2019. *El Banco Mundial en Uruguay*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay> [26 mar. 2019].
5. Banco de Previsión Social (BPS). 2019. *Evolución de los cotizantes*. Año 2018. Asesoría General de la Seguridad Social.
6. Carrasco, P.; Cichevski, A.; Perazzo I. 2018. *Evolución reciente de las principales variables del mercado laboral uruguayo*. Serie documentos de trabajo DT 09/18 (Montevideo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la Universidad de la República). Disponible en: www.iecon.ccee.edu.uy/dt-09-18-evolucion-reciente-de-las-principales-variables-del-mercado-laboral-uruguayo/publicacion/627/es/ [26 mar. 2019].
7. Consejo de Educación Secundaria (CES) 2019. *Monitor liceal* (Montevideo). Disponible en: servicios.ces.edu.uy/monitorges/servlet/portada [26 mar. 2019].
8. Comisión Económica para América latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). 2016. *Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI* (Santiago, Naciones Unidas). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39862/1/S1600187_es.pdf [26 mar. 2019].
9. Decreto N.º 340/018 Creación de la comisión nacional de certificación ocupacional. Disponible en: www.impo.com.uy/bases/decretos/340-2018/5 [26 mar. 2019].
10. FMI Selected economic indicators. Consultado en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/02/19/pr1950-uruguay-imf-executive-board-concludes-2018-article-iv-consultation> [26 mar. 2019].
11. Hanushek, E.A.; Woessmann, L.; Schivardi, F.; Pistaferri, L. 2011. "How much do educational outcomes matter in OECD countries?", en *Economic Policy*, Vol. 26, N.º 67, pp. 427–491.
12. Instituto de la Juventud (INJU-MIDES). 2016. *Actualización de datos sobre jóvenes que no estudian en el sistema formal ni trabajan de forma remunerada* (Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social).
13. Instituto Nacional de Estadística (INE) 2019. Datos estadísticos disponibles en: http://www.ine.gub.uy/web/guest/inicio/-/asset_publisher/qCQOi0UnXKap/content/actividad-empleo-y-desempleo-tercer-trimestre-y-setiembre-2019/maximized?_101_INSTANCE_qCQOi0UnXKap_redirect=%2F [26 mar. 2019].
14. Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). 2018. *Estrategia para el fortalecimiento y calidad de la oferta formativa*. Marzo. Documento de Trabajo.
15. —. 2018. *Memoria anual* (Montevideo).
16. INEEd. 2017. *Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay 2015-2016* (Montevideo).
17. —. 2019. *Mirador educativo* (Montevideo, INEEd). Disponible en: <http://mirador.ineed.edu.uy/indicadores/tasa-de-egreso-de-educacion-media-superior-entre-jovenes-de-18-a-20-anos-8-29.html> [26 mar. 2019].

18. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). 2018. *Exposición de motivos: Rendición de cuentas 2017*. Junio de 2018 (Montevideo). Disponible en: www.mef.gub.uy/24756/1/areas/informe-economico-financiero-y-exposicion-de-motivos.html [26 mar. 2019].
19. —. 2018. *Rendición de cuentas y balance presupuestal 2017*. Capítulo iii. Informe económico financiero (Montevideo).
20. Ministerio de Educación y Cultura (MEC). 2018. *Anuario estadístico* (Montevideo).
21. Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social (MTSS). 2019. *Unidad de estadísticas del MTSS* (Montevideo). Disponible en: www.mtss.gub.uy/web/mtss/publicaciones-omt [26 mar. 2019].
22. —. 2013. Presentación sobre el Sistema Nacional de Formación Profesional de Uruguay. Disponible en: http://www.ine.gub.uy/web/guest/inicio/-/asset_publisher/qCQOioUnXKap/content/actividad-empleo-y-desempleo-tercer-trimestre-y-setiembre-2019/maximized?_101_INSTANCE_qCQOioUnXKap_redirect=%2F [26 mar. 2019].
23. —; BID. 2012. *Encuesta productividad y formación de recursos humanos en establecimientos*. Cooperación Fondo Japonés y colaboración de la OIT.
24. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). 2016. *Multi-dimensional review of Uruguay: Volume 2. In-depth analysis and recommendations* (Paris, OECD Publishing). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251663-en>.
25. OCDE; Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd). 2016. Revisión de recursos educativos: Informe país Uruguay. Disponible en: http://www.oecd.org/education/school/OECD%20Reviews%20of%20School%20Resources_Uruguay_Summary_ES.pdf [26 mar. 2019].
26. Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). 2018a. *Demanda de trabajo en Uruguay: Tendencias recientes y miradas de futuro. Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050*. Serie de divulgación, volumen VII. Disponible en: www.opp.gub.uy/sites/default/files/inline-files/9_Demanda%20de%20trabajo%20en%20Uruguay%3B%20tendencias%20recientes%20y%20miradas%20de%20futuro.pdf [26 mar. 2019].
27. —. 2018b. *Automatización y empleo en Uruguay: Una mirada en perspectiva y en prospectiva. Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050*. Serie de divulgación, volumen II. Disponible en: www.opp.gub.uy/sites/default/files/documentos/2018-06/2256_Publicacion_Automatizacion_y_empleo_en_Uruguay.pdf [26 mar. 2019].
28. Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2016. *What works: Active labour market policies in Latin America and the Caribbean* (Ginebra).
29. —. 2017. *El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe: desafíos y lineamientos para su fortalecimiento* (Montevideo, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe/ OIT/Cinterfor).
30. —. 2018. *Políticas de Desarrollo Productivo en Uruguay*, OIT Américas, Informes técnicos 2018/11 (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe). Disponible en: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_636583.pdf [26 mar. 2019].
31. Schneider, B.R. 2013. *Hierarchical capitalism in Latin America: business, labor and the challenges of equitable development* (New York, Cambridge University Press).
32. SEDLAC-Banco Mundial (2018). SEDLAC. Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC y Banco Mundial). Consultado en abril de 2019. www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/#1496166282724-dd67031b-d343 [26 mar. 2019].
33. Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). 2019. *Monitor UTU* (Montevideo). Disponible en: www.anep.edu.uy/monitorutu/servlet/portada [21 Mar. 2019].
34. Uruguay. Ley N.º 18.406 (2008) Creación de INEFOP. Disponible en: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18406-2008> [26 mar. 2019].



Departamento de habilidades y empleabilidad

Departamento de Políticas de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo,
4, ruta des Morillons
CH-1211 Ginebra 22, Suiza
Sitio web: www.ilo.org/skills



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs

