



Diálogo Nacional por el Empleo

Eje Temático:
**“Adecuación entre las estructuras de
calificación de la oferta y la demanda laboral”**

Julio 2011



Organización
Internacional
del Trabajo



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY

Índice de contenidos

1. Consideraciones previas	3
2. El punto de partida.....	5
3. El desafío de construir un sistema nacional integrado de formación profesional	9
3.1. Un enfoque integrador: pertinencia, calidad, equidad como principios orientadores del sistema	10
3.2. Componentes del sistema: los procesos y funciones y su ordenamiento	14
4. Propuestas complementarias.....	15
4.1. El papel de la información.....	15
4.2. Criterios de orientación de la oferta formativa.....	17
4.3. El reconocimiento o certificación de competencias laborales como parte del proceso formativo	19
4.4. La formación en la empresa.....	22
ANEXO I.....	24
ANEXO II	29
ANEXO III.....	30

1. Consideraciones previas

El abordaje de este tercer eje temático del Diálogo Nacional por el Empleo (DNE) tiene por objetivo **avanzar en la construcción de acuerdos lo más amplios posibles entre los actores e instituciones participantes para perfeccionar las políticas públicas de formación y su potencial de aporte a un mejor ajuste entre las estructuras de calificaciones de la oferta y la demanda laboral.**

Comparte con los restantes ejes del DNE la metodología de trabajo acordada previamente con los actores sociales y gubernamentales. Recordemos que el proceso de diálogo para cada eje comienza con una presentación de insumos y propuestas que son debatidas en un seminario inicial. Seguidamente, se procede a la constitución de un grupo de trabajo que, tomando como base lo anterior, se organiza para debatir y avanzar en la construcción de propuestas, las cuales son volcadas en una matriz de acuerdos alcanzados. Dichos acuerdos, revisados y aprobados previamente por los actores participantes en el grupo de trabajo, son finalmente presentados a la opinión pública.

El presente documento constituye uno de los insumos para este eje del DNE, y su propósito es presentar algunas de las propuestas que han sido elaboradas desde el Poder Ejecutivo y otras instituciones públicas.

Una segunda consideración a realizar apunta a **clarificar el concepto de estructura de calificación**, incluido en la convocatoria a este eje temático y al cual este documento refiere.

Tal concepto, al considerar la oferta laboral, combina dos dimensiones: a) cómo se distribuye esta oferta en función de los distintos niveles de calificación, y; b) cómo se distribuye en función de áreas de conocimiento asociadas a sectores ocupacionales o de actividad.

En una mirada laboral, los niveles de calificación aluden, a las capacidades adquiridas o desarrolladas que permiten desempeñar actividades de diferentes grados de complejidad, variedad y autonomía, en condiciones reales de trabajo, antes que a los grados o años de educación cumplidos (aunque obviamente existe una asociación entre ambos aspectos).

Viceversa, la demanda laboral se estructura en el requerimiento de trabajadores capaces de lograr desempeños adecuados en actividades que requieren competencias que se corresponden con determinados niveles y áreas de conocimiento.

En esta perspectiva, calificación y competencia pueden considerarse términos equivalentes en tanto sean conceptualizados como capacidad de articular, movilizar y colocar en acción conocimientos, habilidades, actitudes y valores necesarios para el desarrollo de actividades profesionales y sociales exigidas por el tipo de trabajo y para convivir en sociedad de manera participativa, comprometida y transformadora y no solo como competencia laboral.

La tercera consideración es que para la elaboración de las propuestas que se incluyen en este documento, se han tomado en cuenta diversos antecedentes.

Entre los **antecedentes más inmediatos** se cuenta, principalmente, con los acuerdos previamente alcanzados en los anteriores dos ejes temáticos del DNE: “Empleo y Formación de Jóvenes” y “Políticas para enfrentar la insuficiencia actual en materia de oferta laboral”. Era ya una presunción razonable al inicio del DNE que tuviera lugar determinado nivel de cruzamiento entre temas, en especial aquellos que revisten un carácter transversal a los diversos temas. Esto es especialmente válido para el tema de la formación y, antes que constituir un problema, genera un efecto de acumulación y enriquecimiento de las propuestas.

Cabe recordar que en el marco del primer eje temático se alcanzaron acuerdos específicos en materia de ampliación y articulación de ofertas de educación y formación profesional (en particular, avanzando hacia un Sistema Nacional Integrado de Formación Profesional), dinamismo y flexibilidad de las propuestas formativas, facilitamiento del tránsito entre educación y trabajo, compatibilidad entre estudio y trabajo, y formación de jóvenes emprendedores.

En el segundo eje temático, por su parte, se acordó avanzar en el diálogo tripartito para el diseño de programas de formación con equidad, pertinencia y calidad que contemplen las dificultades específicas que enfrentan las mujeres en el mercado de trabajo, expandir y diversificar las ofertas formativas hacia las mujeres, así como avanzar en el diseño de programas de formación que atiendan los requerimientos crecientes asociados a la expansión de los servicios de cuidados.

Los **antecedentes de más larga data** son, por su parte, múltiples. Tanto, que una reseña exhaustiva de los mismos excede las posibilidades de este documento. Con todo, es imprescindible mencionar algunos de los que se consideran más relevantes.

En primer lugar, existen en el país diversos **ámbitos institucionalizados de diálogo y concertación tripartitos**, los cuales tienen por finalidad justamente avanzar en la adecuación de las políticas y ofertas de formación con los requerimientos tanto económicos como sociales de calificación. Importa resaltar en este sentido, la experiencia primero de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y, desde 2009, del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, en tanto espacio tripartito de gestión de programas de formación. Del mismo modo, el Consejo de Educación Técnico Profesional – UTU (CETP-UTU), ha instalado una nueva cultura interinstitucional donde se pone de manifiesto lo tripartito ampliando la participación del estado. A través del trabajo articulado de las diversas instituciones abocadas a la educación, investigación, y producción y de acuerdo con el marco político y social es que se ha pensado y desarrollado la educación técnica profesional en el último quinquenio. Muestra de esto lo son los Consejos Sectoriales Consultivos y Clusters, donde diversas instituciones del estado junto a las Cámaras Empresariales y los sindicatos sectoriales, aportan a la construcción y adecuación de la oferta formativa de la Institución a los requerimientos nacionales.

También en el ámbito del Gabinete Productivo, se han venido creando Consejos Sectoriales que persiguen, con la participación de los actores del mundo del trabajo y el gobierno, fomentar el desarrollo y competitividad de diversos sectores y cadenas productivas, incluyendo los temas referidos a la formación de nuevos y actuales trabajadores.

En segundo lugar, **las instituciones que gestionan y ejecutan acciones de capacitación y formativas**, desarrollan de manera permanente un esfuerzo por adecuar su oferta a los cambios y tendencias que se registran tanto en el mercado de trabajo como en la población participante, estableciendo propuestas que al mismo tiempo de formar para una inserción pertinente a las estructuras productivas actuales, atiende desarrollos futuros de orden personal, productivo y social. Esto se constata actualmente, por ejemplo, en la propuesta formativa del CETP-UTU.

En tercer lugar, **es una constatación de larga data la necesidad de avanzar en una organización sistémica de la formación profesional que permita generar respuestas adecuadas a los requerimientos de la sociedad y la economía**. Su inclusión dentro de los acuerdos registrados en los anteriores ejes del DNE son probablemente su manifestación más reciente, pero en modo alguno suponen su descubrimiento. Buena parte de las disposiciones normativas que se han adoptado al menos desde principios de la década de años noventa, y en particular durante la pasada Administración, dan cuenta de esta preocupación. Del mismo modo anteriores debates suscitados en los más diversos ámbitos han levantado estas cuestiones con creciente insistencia.

Consecuentemente, las propuestas contenidas en este documento se apoyan y toman en cuenta dichos antecedentes. Cualquier construcción que a partir de este y otros insumos que se presenten al DNE se acuerde, deberá tomarlos en cuenta como base para seguir avanzando. Las propuestas aquí contenidas se orientan, entonces, a construir sobre lo acumulado previamente, intentando expandir las cosas que mejor funcionan, mejorando aquellas que presentan problemas y, sobre todo, incrementando la coherencia y articulación de todas las iniciativas y niveles de decisión en el campo de las políticas de formación.

2. El punto de partida

Además de los antecedentes antes mencionados, este documento de propuestas se basa en una determinada visión de la situación actual de las políticas formativas, así como de los desafíos venideros. Para comprender mejor el origen y sobre todo la intencionalidad de tales propuestas, explicitar dicha visión.

La política nacional que en materia de empleo se comienza a implementar a partir del año 2005 permitió mejorar la situación laboral de la fuerza de trabajo. La reinstalación de los consejos de salarios, el aumento del salario mínimo, la difusión de las normas laborales y de los derechos de seguridad, permitió mejorar la calidad del empleo en su dimensión de precariedad e informalidad.

Sin embargo es razonable afirmar, que los logros tuvieron que ver fundamentalmente con factores y políticas ajenos a una política de mercado de trabajo propiamente dicha, en particular en lo que refiere a políticas activas de empleo.

Más allá del abatimiento de las tasas de desempleo a valores históricos, persiste en el mercado de trabajo una dificultad insoslayable en lo que refiere a la falta de fuerza de trabajo acorde con los requerimientos del mundo productivo. La informatización, la incorporación de TICs a los procesos de trabajo, la discontinuidad de una política educativa vinculada al desarrollo productivo del país durante la década de los noventa, generó ausencia de jóvenes formados en áreas importantes del desarrollo productivo del país, y a su vez, encontramos una pérdida importante de trabajadores que debieron emigrar debido a la obsolescencia de sus saberes.

La competitividad, la productividad, la calidad de los procesos y productos son los nuevos imperativos que marcan el actual crecimiento económico productivo, el cual lleva a nuestras empresas y trabajadores a tener que lograr el desarrollo de otras capacidades, como la innovación y la adecuación, para poder enfrentar la nueva realidad del país. Nuestras empresas están abocadas a incorporar nuevas estrategias para ser competitivas y nuestros trabajadores a tener los conocimientos, habilidades y destrezas que les permitan mantenerse en el mercado de trabajo y a desenvolverse en forma competente en los actuales procesos productivos.

Ante esta realidad, la calificación de los recursos humanos es fundamental, lo que supone que el aprendizaje debe ser tomado como un proceso permanente que le permita a nuestras empresas y a nuestros trabajadores potenciar sus capacidades de innovación y de adecuación.

Debido a ello gran parte de las posibilidades de las empresas, que en su gran mayoría son pequeñas en tamaño, de sostenerse en el mercado laboral dependen de las capacidades de innovación que se tengan.

Continuar avanzando en el abatimiento del desempleo y, fundamentalmente, en los rasgos de inequidad que persisten en el mercado de trabajo, así como la formación de la fuerza de trabajo acorde con el desarrollo productivo del país constituyen desafíos importantes para las políticas de formación profesional de los próximos años.

En este sentido son diversas las experiencias que podrían citarse de cómo desde distintos ámbitos institucionales se vienen acometiendo estos desafíos. A modo de ejemplo:

- Durante el período 2005-2010 el CETP-UTU desarrolló diversas articulaciones tanto internas (sistema educativo) como con actores extra-institucionales vinculados a la educación (UDELAR e INAU), a la investigación (INIA, ANII, LATU), a la producción (MGAP - DINARA, MVOTMA - DINAMA, MIEM - DINAMIGE, - ANCAP – ALUR – UTE), al marco político y social (MIDES, OPP, MTSS - DINAE), al mundo del trabajo (Cámaras Empresariales y PIT-CNT) entre otros.
- La creación o fortalecimiento de programas de educación técnico terciarios –no universitarios- en las áreas definidas como prioritarias por el Gabinete Ministerial

de la Innovación en cuyo marco la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) financia con más de US\$ 1.600.000 dólares, 11 proyectos impulsados por el CETP - UTU , desarrollados para crear y fortalecer programas de educación terciaria -no universitaria-. Siete de los 11 proyectos se desarrollan en el interior del país.

- DINAIE y con el apoyo de la Cooperación Pública Andaluza Fondo de Formación y Empleo, el Programa ART - PNUD, la Intendencia de Rivera trabajó en el abordaje de la formación profesional en el departamento de Rivera, basado en los estudios territoriales que se realizaron en esa localidad, con el objetivo de desarrollar acciones formativas, avanzar en el diseño de perfiles ocupacionales, el desarrollo de las currículas y formar formadores en la temática de competencias laborales, en uno de los sectores que están teniendo mayor desarrollo en la localidad como es el sector hotelero- gastronómico.
- El INEFOP viene incrementando y diversificando sus actividades a partir de la nueva Ley. Los cursos realizados por Programas específicos del INEFOP, destinados a población desfavorecida, para jóvenes (PROJOVEN), mujeres PROIMUJER), discapacitados PROCLADIS y trabajadores rurales, así como para Trabajadores en Seguro de Desempleo (TSD) incrementaron la población beneficiaria en un 45% en el año 2010.
- Por otra parte, el INEFOP comenzó a desarrollar un Programa para Trabajadores en Actividad –con acuerdos entre empresarios y trabajadores- que tiene por objetivo incrementar las capacidades humanas de los trabajadores activos y la productividad. Este nuevo programa, junto a proyectos especiales con distintos los sectores de la producción y los servicios (tales como TICs, gastronómico, metalúrgico, transporte, papel, madera, frigorífico, curtiembres, logística y rural) llegaron a capacitar a más de 5.500 trabajadores. Por otra parte, el desarrollo de Comités Sectoriales supondrá avanzar más en la formación continua de trabajadores activos. En este sentido, el acuerdo del INEFOP con el sector de la construcción (Cámaras y SUNCA) permitirá incrementar la capacitación para el sector a través del FOCAP.

Aun reconociendo todo lo valioso que estos y otros ejemplos muestran es posible afirmar, no obstante, que el país no ha concretado hasta el momento un esfuerzo sistemático por definir objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo, en materia de política pública de formación profesional. Como consecuencia general, no existe una institucionalidad que ordene de manera global y sistémica la oferta de formación. Al final del presente documento, se presenta en el Anexo I un cuadro comparativo de las instituciones públicas y de derecho público no estatal que tienen competencias en el ámbito de la formación profesional y capacitación en el Uruguay. En los anexos II y III, se presenta información complementaria sobre las funciones desarrolladas desde los ámbitos ministeriales del MEC y MTSS. Allí es posible visualizar, en parte, la situación actual en materia de ordenamiento institucional relativo a la educación media técnica, la educación no formal, formación profesional y la capacitación.

Las siguientes son algunas de las consecuencias particulares que, a partir de lo anterior, pueden enumerarse:

- Si bien la oferta de programas de formación es amplia y abundante, la ausencia de una política general en la materia hace que algunas de estas ofertas carezcan de orientación estratégica.
- Esta oferta se caracteriza por una gran dispersión de esfuerzos, falta de comunicación y coordinación entre las entidades e instituciones de formación y capacitación (públicas, privadas y sociales) y, en muchos casos, por una baja preocupación por la calidad, la pertinencia y el impacto económico, productivo, social y laboral de los programas.
- La falta de un vínculo más estrecho y afinado con el sector productivo afecta negativamente la articulación entre la oferta y demanda de servicios formativos.
- También esta oferta de formación se caracteriza por una fuerte heterogeneidad en materia de contenidos y duración de los programas, y una alta concentración de servicios en Montevideo.
- Globalmente, al no constituir un sistema, la capacidad de aprendizaje institucional es reducida, con lo cual se desaprovechan oportunidades como la de explotar la información y experiencia acumulada en diversos ámbitos para el diseño de políticas, estrategias y programas de formación.

Mención aparte, por su importancia, merece el hecho de que los esfuerzos e inversiones que en materia de formación se realizan, al no estar enmarcados en una política general, poseen escasa articulación con otras áreas de política. La ausencia de orientación estratégica repercute en dos sentidos fundamentales: primero, **en el campo de las políticas sociales**, merma la capacidad de integrar a ciudadanos y ciudadanas pertenecientes a colectivos vulnerables y/o excluidos, de acceder a la estructura de oportunidades en materia de calificación, trabajo y generación de ingresos; segundo, **en el campo de las políticas orientadas al desarrollo productivo**, no contribuye de manera eficaz a solucionar los actuales cuellos de botella que los sectores más dinámicos de la economía tienen en la insuficiente dotación de personal calificado.

Lo dicho antes no invalida la existencia de experiencias e iniciativas, algunas recientes y otras más antiguas, destacables por su adecuación a los requerimientos sociales y económicos, por su calidad, o por los resultados que puedan mostrar. Sobre lo que se intenta llamar la atención es sobre la necesidad de estructurar de manera sistémica los distintos procesos y servicios vinculados a la política de formación, de tal manera de mejorar los actuales niveles de coordinación y articulación, los mecanismos de comunicación e información, facilitar el desarrollo de itinerarios formativos y, en definitiva, tornar la política de formación más funcional al proceso de desarrollo social y económico del país.

Con todo lo bueno que tienen los activos actuales del país (instituciones, centros, formadores, investigadores, experiencia acumulada, etc.) existen fallas. Y las fallas están, sobre todo, en las interfases. Interfases en los procesos de transición (entre ciclos de educación y formación, entre la educación y el trabajo). Interfases institucionales (entre los distintos niveles de toma de decisión, entre las distintas instituciones que ofrecen formación). Interfases en los procesos de comunicación (entre las fuentes de información y quienes toman decisiones, entre los sistemas de códigos que se manejan en diversos ámbitos). Dichas fallas son las que obstaculizan, por ejemplo, que las personas puedan “navegar” entre distintas ofertas formativas (de diversas entidades e instituciones) y entre la

formación y el trabajo. Que sea posible certificar los saberes adquiridos en distintos ámbitos y de diversas formas. Que la educación formal, la no formal, y la formación en el trabajo sean más y mejor combinables. Que todas las partes (quienes investigan, quienes definen políticas, quienes diseñan ofertas formativas, quienes gestionan las acciones) se vean entre sí y, sobre todo, se generen procesos de acumulación y aprendizaje de todo el conjunto de instituciones y actores.

Aquellos antecedentes y este punto de partida llevan a formular una propuesta general, ya expresada en los acuerdos del Eje 1, pero que aquí se busca plantear con mayor detalle: avanzar en la construcción de un sistema nacional integrado de formación profesional. Esta propuesta general es la que se reseña en el siguiente capítulo (3, apartados 3.1. y 3.2). En la parte final (capítulo 4) se presentan algunas propuestas complementarias a la general.

3. El desafío de construir un sistema nacional integrado de formación profesional

Como todo sistema, uno que refiera a la formación supone, primero, *principios orientadores* de la acción del sistema; y segundo, la presencia de *elementos o componentes ordenados y articulados coherente y funcionalmente*.

Los *principios orientadores*, son los que otorgan sentido de propósito al sistema. Ellos permean las decisiones que se adopten respecto de la estructura de componentes del sistema y de los mecanismos de relación porque, en definitiva, el sistema debe servir a un fin, del cual se derivan objetivos, metas, funciones y actividades.

Los *componentes de un sistema de formación*, por su parte, se encuentran determinados por las funciones o procesos sustantivos que deben estar presentes en una política de formación. No son, como eventualmente podría suponerse, los actores o instituciones. Estos pueden cumplir un papel en uno o más de tales funciones o procesos.

Impartir o ejecutar acciones formativas es, sin duda, un componente principal. Pero no es el único. Se encuentra precedido, acompañado y sucedido por otros procesos igualmente relevantes. Identificar demandas o requerimientos de formación, establecer prioridades de política y diseñarlas, establecer perfiles profesionales e itinerarios formativos, diseñar programas y recursos didácticos, formar formadores, monitorear y evaluar, establecer normas y ejecutar mecanismos de acreditación de instituciones o acciones formativas, así como de certificación de competencias adquiridas son, también funciones o procesos sustantivos inherentes a un sistema de formación.

Estos componentes deberían tener *ordenamiento* mediante un arreglo institucional tomando en cuenta los procesos propios de la política pública. En este campo, considerando básicamente: a) la investigación y la detección de demandas o necesidades, b) la toma de decisiones en materia de prioridades y la asignación de recursos, c) el diseño de políticas, d) operacionalización de las políticas en programas, carreras y cursos, e) la ejecución de acciones formativas (incluyendo actividades subsidiarias como el diseño de materiales

didácticos o la formación de formadores y también complementarias como la certificación de saberes), y f) la evaluación como mecanismo de retroalimentación de todo el proceso.

Parte de estos componentes corresponden a una función que podría denominarse estratégica, otras que se relacionan con la existencia de marcos regulatorios y finalmente otros que se vinculan con la operación misma de las acciones formativas.

Los *mecanismos de relación o articulación* alcanzan, en consecuencia, a más aspectos que la sola conexión entre las diversas ofertas de formación (por ejemplo, hasta dónde llega un curso o programa y a qué modalidad, nivel y áreas de formación ulterior habilita). De modo particular, supone la adopción de un arreglo institucional que ordene los procesos involucrados en la política pública de forma coherente y funcional, Y si bien involucra una definición de niveles jerárquicos, lo más relevante es establecer los mecanismos de relación tanto entre niveles, como entre ámbitos, funciones y procesos. Un papel destacado a este respecto, le cabe a la gestión de información y el conocimiento, basada en un sistema de códigos comunes y procedimientos establecidos.

3.1. Un enfoque integrador: pertinencia, calidad, equidad como principios orientadores del sistema

Como se evidenció en los debates suscitados a lo largo del Eje 2 del DNE (Políticas para enfrentar la insuficiencia actual en materia de oferta laboral), la adecuación entre oferta y demanda laboral no se reduce a una cuestión de volúmenes de una y otra. Además de lo cuantitativo importa considerar la adecuación entre:

- i) Los desempeños esperados o demandados para el desarrollo de actividades y procesos en contextos de trabajo.
- ii) Los saberes, habilidades, conocimientos y destrezas que las personas poseen y pueden poner en práctica en determinados contextos (de manera especial, en contextos laborales).

Abordaje que lleva necesariamente a considerar como vías para perfeccionar la anterior adecuación:

- iii) Los contenidos, metodologías y diseños de las acciones destinadas a desarrollar en las personas lo expuesto en (ii) y que abarcan toda la gama de políticas de educación formal y no formal, de formación profesional y de capacitación, en centros o en el propio trabajo.
- iv) Las estrategias que pueden permitir rescatar, aprovechar y favorecer la acumulación de lo expuesto en (ii) mediante vías informales (experiencia laboral, actividades no económicas, etc.) mediante su reconocimiento.

Lo anterior supone, entonces, que la adecuación entre las calificaciones requeridas por la demanda y la oferta laboral es un camino biunívoco. Esto significa que el esfuerzo de adecuación mediante políticas específicas no se hace sólo para satisfacer los requerimientos de la economía, sino también para que las personas dispongan de más y mejores

oportunidades en su desarrollo personal, laboral y profesional. En consecuencia, y si se pretende atender desde la política pública satisfactoriamente a ambos términos de la relación, el punto de partida consiste en un adecuado conocimiento de las características de ambos, tanto en su estado actual como en su posible evolución, así como de las formas en que se relacionan.

Puesto en términos más concretos y actualmente vigentes, el desajuste entre las estructuras de calificaciones de la oferta y de la demanda laboral acarrea consecuencias nocivas tanto para las personas como para la economía. Para las personas que no detentan las calificaciones que demanda la economía significa que disminuyen sus oportunidades de progreso en términos personales, laborales, económicos y profesionales. Visto desde la economía, la insuficiente disponibilidad de una oferta laboral adecuadamente calificada para sostener los procesos de producción y servicios supone una seria restricción a su crecimiento. Cuando las empresas no disponen del suficiente personal calificado, resignan negocios o deben incurrir en mayores costos de producción.

De lo expuesto, queda claro que una dimensión central o primer principio orientador a considerar en la política pública de formación: la **pertinencia**. También, que su adecuada consideración no se restringe a un ajuste lo mas logrado posible entre la oferta de formación en su estructura, volumen y contenidos a los requerimientos de la economía. Inevitablemente la política de formación en general, así como sus expresiones más particulares (cursos, carreras, programas) debe considerar simultáneamente su pertinencia respecto de la población sujeto de atención. Es lo que en este documento, recogiendo conceptualizaciones previas¹, se denomina como “doble pertinencia”.

En otras palabras, la formación ha de considerar, de un lado, aspectos tales como qué sectores de actividad y ocupaciones se están expandiendo en términos de empleo, cuáles son las competencias requeridas para desempeñarse en los procesos productivos y de trabajo, qué cambios tecnológicos o de otro tipo están afectando la organización y contenidos del trabajo. Y, de otro, ha de contemplar permanente y rigurosamente las características y contextos de las personas que forma o pretende formar: género, raza, edad, nivel socioeconómico, lugar de residencia, niveles de calificación y, más ampliamente, saberes previamente acumulados. Por tanto, la formación tiene que ser doblemente pertinente: con el entorno y con su población destinataria.

¹ Ver por ejemplo: Cinterfor/OIT, “Calidad, pertinencia y equidad. Un enfoque integrado de la formación profesional”. Montevideo: CINTERFOR/OIT, 2006. Un mayor detalle, y antecedente del anterior se encuentra en: PROGRAMA FORMUJER, “Un modelo de política de formación para el mejoramiento de la empleabilidad y la equidad de género: El Programa Formujer”. Montevideo: CINTERFOR, 2004

Esta doble pertinencia le permite cumplir con su función esencial de punto de encuentro entre la demanda y la oferta laboral, de espacio de articulación entre el sistema productivo y quienes producen.

Esta lectura, en un doble sentido, de la pertinencia de la formación, resulta una condición necesaria para abordar otras dos dimensiones claves: la calidad y la equidad en la formación.

La **calidad** de la formación, en última instancia, se manifiesta en las competencias adquiridas o desarrolladas, en los desempeños que aquéllas permiten, y en el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de los egresados y la productividad de las empresas, así como en la adecuada respuesta a los requerimientos de diversos sujetos de atención (individuos, empresas, sectores y cadenas productivas, comunidades, etc.). La medida en que la gestión institucional, la formación de los instructores, técnicos y directivos de centros de las instituciones, los procesos de diseño de materiales y recursos didácticos, el diseño curricular, la determinación y atención de demandas del entorno productivo y social, las estrategias pedagógicas, entre otros aspectos, incorporen el criterio de doble pertinencia (entorno – sujetos de atención) será determinante para la calidad de una política o acción de formación.

Decimos entonces que la pertinencia es una condición necesaria o prerequisite para la calidad de la formación. No es, sin embargo, condición suficiente. La evolución del concepto de calidad en el tiempo ha conducido al desarrollo de enfoques –y posteriormente de modelos– que algunos han entendido –y utilizado– como excluyentes, pero que luego de su aplicación y evaluación han sido aceptados por muchos como virtualmente complementarios. Una adaptación de estas dimensiones al campo de la formación permite identificar tres enfoques de calidad que ya están siendo aplicados por las instituciones en la experiencia internacional.

- *Calidad normativa o de conformidad.* La cual plantea la necesidad de que el formador y la formación posean unos contenidos mínimos y unas técnicas o estrategias básicas que deberían ser un todo integrado y fácilmente valorable para el desarrollo de su función, para la coordinación y el trabajo en equipo y para las propuestas de mejora e innovación. En este terreno se puede incluir la conformidad de los procesos desarrollados en relación con una norma que especifica los procesos mínimos necesarios cuya ejecución consistente y debidamente documentada permita prever razonablemente que procesos buenos conduzcan a buenos resultados.
- *Calidad como adaptación a las necesidades, expectativas, y motivaciones de los sujetos de atención.* En el caso de la formación profesional el “sujeto de atención” refiere a los diversos actores con los que se relaciona: el sistema productivo, las empresas, las organizaciones, la familia y la sociedad en general en las que debe insertarse la población destinataria de la formación. Y, obviamente, los propios participantes con sus singularidades y necesidades.
- *Calidad entendida como respuesta a expectativas y motivaciones personales y sociales a través de la creación de actitudes y conocimientos.* Este nivel implica no

sólo los contenidos intrínsecos de la formación sino también los procesos de gestión y organización, entre los que se incluyen el trabajo en equipo de los miembros de las instituciones de formación y, sobre todo, la generación de una cultura capaz de integrar y responsabilizar a todos los miembros que intervienen en los procesos, generando formas innovadoras de gestionar la formación.

Por último, y como fuera dicho, la doble pertinencia es condición para la **equidad**. La población destinataria no es única ni uniforme sino diversa y heterogénea. Por ello, la base orientadora de la formación profesional no estaría cumpliendo con su rol si, además de procurar elevar constantemente su calidad y atender a la doble pertinencia, no introdujese un enfoque de equidad. Muchas veces se ha afirmado que la formación profesional es, simultáneamente, un instrumento de política económica y de política social. Frecuentemente, se atribuye erróneamente el imperativo de la equidad exclusivamente a su dimensión social, pero la equidad es un principio orientador común a ambas dimensiones, tal como se expresa en el Artículo 3.b de la Recomendación 195 de la OIT².

Desde el punto de vista social, la formación profesional es una herramienta de primer orden en la promoción de la igualdad de oportunidades mediante la integración de las personas en materia laboral, social y ciudadana. Sus efectos no se agotan en el horizonte del pleno goce de los derechos fundamentales, en contextos donde las relaciones de género, la disparidad social en las condiciones de acceso a servicios básicos (educación, salud, protección social) y a trabajos decentes marcan un panorama de fuerte inequidad.

La formación profesional constituye también la base para el desarrollo productivo y la competitividad de las economías así como para el combate a la pobreza. Un país, un territorio, resulta más o menos competitivo en función del grado en que consiga reducir tales déficits y sus consecuentes tensiones sociales y políticas. Su nivel de competitividad también está asociado a la medida en que logre aprovechar eficazmente el potencial productivo y fundamentalmente creativo de sus ciudadanos y ciudadanas.

De otra parte, si se toma como punto de partida la esfera económica, la desigualdad afecta no sólo a determinados colectivos de la población sino también a vastos sectores de la economía y el universo empresarial de nuestros países. Este último se encuentra compuesto mayoritariamente por micro y pequeñas empresas, entre las cuales predominan las pertenecientes a la economía informal. Este tipo de empresas adolece de serios problemas en materia de productividad, de acceso a servicios financieros y no financieros y, con frecuencia, es escenario de situaciones laborales de alto grado de precariedad. En tal sentido, y a modo de ejemplo, la formación profesional resulta fundamental en las estrategias de elevación de la competitividad de las micro y pequeñas empresas, facilitando su vinculación con cadenas productivas en la línea de lograr una mayor agregación de valor, ayudar a los procesos de formalización y, en definitiva, sentar las bases de un desarrollo económico integrador.

² La Recomendación 195 sobre Desarrollo de los recursos humanos (2004) puede consultarse en <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/recdisp1.htm>.

Calidad, pertinencia y equidad son, entonces, tres dimensiones estrechamente interrelacionadas que no alcanzan a lograr o satisfacer plenamente los objetivos específicos de cada una en tanto no se encuentren integradas y articuladas entre sí. En esta área central de integración se ubican los efectos que las políticas de formación profesional persiguen y que se caracterizan por la integración simultánea. A menudo resulta difícil coordinar e integrar en la práctica los distintos objetivos y/o dimensiones que están siempre referidos a los destinatarios de la formación profesional. Si nos referimos a personas, empresas, sectores o cadenas productivas o de territorios, todos deberán ser atendidos apostando a la calidad de los procesos y los resultados, atendiendo a sus demandas y necesidades y también a sus características y condicionamientos.

Deberán ser atendidos con pertinencia, y mediante un enfoque de equidad, buscando superar obstáculos y solucionar problemas que provocan desigualdades de oportunidades y trato entre hombres y mujeres, entre jóvenes y adultos, entre condición urbana y rural, entre etnias, entre empresas y trabajadores de la economía formal e informal.

3.2. Componentes del sistema: los procesos y funciones y su ordenamiento

La definición precisa de funciones y de ámbitos de desempeño entre las diferentes unidades que actúan en el campo de la formación profesional constituye uno de los temas clave a establecer de manera concertada entre los diversos actores que en él operan.

Si bien es posible afirmar que en el país estos procesos y funciones están presentes en la institucionalidad actual, es también claro que tanto desde el punto de vista del ordenamiento normativo, como desde la perspectiva de su funcionamiento real, existen solapamientos y cierto grado de fragmentación que sería deseable superar.

En este sentido se propone discutir, en el marco del Diálogo Nacional por el Empleo, la necesidad de diferenciar, y por ende separar y organizar sistémicamente, dichas funciones. En particular se propone debatir la diferenciación entre una función que podría denominarse estratégica (de orientación y conducción general) y otras funciones que se relacionan con la existencia de marcos regulatorios y con la operación misma de los programas.

De modo más específico, y siempre en una tónica propositiva, se plantea que existen cuatro funciones sustantivas cuya diferenciación mediante un diseño institucional acorde, podrían contribuir a dotar de un carácter más sistémico a la política pública de formación profesional.

- (a) una de carácter estratégico, vinculada con la formulación de políticas y estrategias, diseño de un marco regulatorio, y con la evaluación y monitoreo;
- (b) una de carácter financiero, relacionada con el ordenamiento y la asignación de recursos regulares y extraordinarios;
- (c) una de carácter normativo, asociada con el desarrollo de estándares, la acreditación para las instituciones capacitadoras y la certificación para las personas; y
- (d) una operativa, centrada en la provisión misma de los servicios formativos.

En la actualidad estas cuatro funciones o procesos fundamentales tienen lugar en diversos ámbitos institucionales, tanto públicos como público-privados, con consecuencias en materia de transparencia, calidad, eficiencia y orientación estratégica del conjunto de la oferta de formación.

Ello no implicaría la eliminación de los ámbitos existentes, como las instituciones de formación y capacitación, los organismos de educación técnica, las instancias de gestión tripartita y otros arreglos que se han venido desarrollando en los ámbitos sectoriales, regionales y locales. Por el contrario, se trata de aprovecharlos a efectos de desarrollar el enfoque de un sistema nacional integrado de la formación profesional.

4. Propuestas complementarias

En este capítulo final se presentan una serie de propuestas. Ellas pueden considerarse como desarrollos en mayor profundidad de algunos de los desafíos contenidos en la propuesta general de construcción de un sistema nacional integrado de formación profesional. Todo avance que pueda lograrse particularmente en cada uno de ellos significará un aporte relevante a un funcionamiento más sistémico de la formación en el país.

4.1. El papel de la información

Si bien no se dispone de estudios que den cuenta del tipo y grado de este ajuste para todos los sectores de actividad y ocupaciones, diversos indicadores señalan la existencia de problemas a este respecto.

Los bajos niveles de desempleo general, conviven con una alta tasa de desempleo entre los jóvenes, a la vez que las mujeres representan un 75% de los desempleados actuales. Las empresas de diversos sectores de actividad muestran en los últimos tiempos dificultades para ubicar el personal con las calificaciones requeridas que están buscando. Los análisis del potencial de mujeres inactivas que podrían incorporarse al mercado de trabajo si dispusieran de servicios de cuidados adecuados y accesibles muestran que en un porcentaje significativo disponen de un bajo nivel de calificación. En algunos casos, la presión al alza de los salarios responde también, en cierta medida, a la escasez de personal calificado en cantidad suficiente.

Un primer desafío en este sentido consiste en definir e implementar mecanismos y sistemas de información que permitan identificar desajustes generales, sectoriales y territoriales entre oferta y demanda laboral.

El MTSS está en curso de realizar un estudio con financiamiento BID en este sentido. Este tipo de estudios debería permitir, en la medida que se realicen con regularidad, mapear la estructura de calificaciones de la demanda laboral e identificar aquellas ocupaciones y profesiones que, o bien presentan una insuficiente oferta, o bien han atravesado cambios en sus contenidos que demandan nuevas competencias.

Igualmente resultan útiles aquellos estudios de carácter más focalizado (por ejemplo en sectores, cadenas productivas o territorios específicos). Los estudios realizados desde el ámbito del Gabinete Productivo con relación a determinadas cadenas productivas, o los análisis que de las empresas que han presentado proyectos de inversión a COMAP, van justamente en este sentido.

Pero junto con reconocer la utilidad de estudios y análisis como los referidos, cabe indagar sobre la posibilidad de disponer de mecanismos de carácter más dinámico y permanente. En tal sentido, las instancias de carácter tripartito, sean de carácter general (INEFOP), sectorial (Consejos Sectoriales del Gabinete Productivo y Consejos Consultivos Sectoriales y Clusters que integra el CETP-UTU), territoriales (Comités Departamentales de Empleo y formación profesional) tienen como tarea central la realización constante de esta doble lectura. Complementariamente, los servicios públicos de empleo, en tanto dispositivo de apoyo a las personas que buscan empleo, requieren como condición sine qua non para el cabal cumplimiento de su función un estrecho relacionamiento –y por tanto conocimiento– con el mundo de la demanda laboral. Son, por tanto, otra fuente de información relevante respecto de la situación y evolución del ajuste entre oferta y demanda laboral, especialmente en los entornos locales. Su funcionamiento en términos de sistema permitiría generar, adicionalmente, información agregada.

Los instrumentos y mecanismos a través de los cuales es posible obtener información sobre situaciones actuales y tendencias son, en resumen, diversos. La pregunta clave en este punto es: ¿para quiénes y para qué usos es relevante dicha información?

La definición de los usuarios surge de los propios sujetos o actores de la relación que se pretende ajustar. Sus usos se derivan de las perspectivas particulares de estos actores.

- Cuando hablamos de *oferta laboral* estamos hablando –conviene recordarlo– de las *personas*. Disponer de información actual, de calidad y con transparencia respecto de las oportunidades y restricciones presentes en el mercado de trabajo es un elemento principal para que las personas puedan tomar –informadamente– decisiones respecto de sus opciones laborales y profesionales.
- La *demanda laboral*, integrada mayoritariamente por *empresas* de diversa escala, pero también por *unidades productivas y de servicios de otra naturaleza*, requiere también de esta información a efectos de tomar decisiones en materia de inversiones, estrategias de contratación, capacitación de su personal o, ya actuando en el marco de sus organizaciones gremiales, respecto de sus apoyo y participación en políticas y planes de formación, ya sean éstas junto al Estado, con organizaciones sindicales, propias (cámaras), tripartitas o en acuerdo con otras organizaciones de la sociedad.
- Los *organismos e instituciones de formación* son, obviamente, usuarios privilegiados de esta información. Las decisiones que se adopten respecto de la estructura profesional y ocupacional la demandan, y ellas disparan toda una cadena

de decisiones derivadas: desarrollo de infraestructura, equipamiento, formación de docentes e instructores, diseño de materiales didácticos, etc.

- Los *ámbitos de decisión en materia de políticas públicas de empleo y formación*, que comprenden tanto al Estado como a los ámbitos tripartitos de consulta, deben necesariamente contar con estos insumos a efectos de realizar una adecuada priorización de acciones, diseñar políticas, asignar recursos y gestionar.

Por otra parte, y en este caso, los usuarios son, simultáneamente, proveedores o fuentes de información. Esto supone que todos ellos tienen no sólo el derecho a disponer de información actualizada, confiable y mediante mecanismos transparentes, sino que tienen también la responsabilidad de aportar aquella información que permiten la estructuración de un sistema compartido.

Sin embargo la posibilidad de disponer de un sistema de información en este campo requiere de más que la sola voluntad de facilitar y usar información.

En primer lugar, *el intercambio y uso de información debería estar regulado*. Esto es, deberían existir reglas claras que brinden garantías a todos, en tanto usuarios y proveedores. Las empresas deben tener garantías de que la información que disponibilizan no habilitará a modalidades de competencia desleal. Las personas deben tener garantías, por ejemplo, de que no serán objeto de discriminación.

En segundo término, *se requiere adoptar códigos comunes* que aseguren que la información, más allá de su origen, sea congruente entre sí. Esto es imprescindible para identificar con precisión las calificaciones, de modo que todos los actores sepan que es lo que significa en la práctica una determinada actividad formativa.

En tercer lugar, *los procesos de generación, uso y gestión de la información deberían guardar correspondencia con las estructuras o arreglos institucionales en torno a las políticas de formación y certificación, y los papeles que los distintos organismos, instituciones y actores les corresponden*. Aspecto éste que se aborda a continuación.

4.2. Criterios de orientación de la oferta formativa

Tanto la experiencia nacional como la perspectiva comparada en el campo de las políticas de formación evidencia que la complejidad y diversidad de los desafíos que éstas encierran no pueden ser acometidos por un solo actor o ámbito institucional.

En la historia de la formación profesional encontramos etapas en las que era entendida como una responsabilidad del Estado, otras en que se la concibió como algo que concernía exclusivamente a las empresas y otras en que se entendió que la responsabilidad principal recaía en los trabajadores individualmente considerados. Todas estas visiones implicaron sesgos en los objetivos de la formación profesional, problemas de eficacia en la utilización de los recursos disponibles y dificultades de coordinación y articulación entre las acciones

desarrolladas. Actualmente, las empresas que aspiren a permanecer competitivas deben invertir sistemáticamente en la formación de su personal; los trabajadores deben procurarla de forma permanente y exigirla; los Estados deben proveer medios para que el acceso a la formación sea posible para todos los trabajadores y todas las empresas.

La necesidad de organizar y asignar papeles en el campo formativo se deriva en primer lugar de la propia naturaleza compleja de la demanda por calificaciones.

En una *perspectiva sincrónica*, encontramos que la oferta laboral se compone de personas que demandan respuestas formativas diferenciadas. Mientras unos requieren de formación inicial de base, otros requieren actualizar sus conocimientos. Unos se encuentran al comienzo de su vida activa o buscando iniciarla, otros poseen una historia laboral más dilatada y otros se encuentran cerca de su final. Unos han acumulado previamente saberes mediante modalidades formalizadas, mientras que otros lo han hecho a partir de sus experiencias de trabajo y, la mayoría, tiene una historia profesional que combina ambos caminos. Unos se están ubicados en sectores económicos en expansión, mientras que otros lo están en sectores en declive. Finalmente, los niveles de calificación acumulados por diversos colectivos son, también diferentes.

Si trasladamos la mirada más allá de las personas, hacia otros sujetos de atención, la heterogeneidad es también patente, sea que nos refiramos a empresas, sectores económicos, cadenas productivas, o territorios.

De otra parte, y en la *perspectiva diacrónica*, la demanda por calificaciones es dinámica. La etapa de la vida que cada persona atraviesa condiciona también sus requerimientos de formación y, por tanto, las políticas a este respecto deberían contemplar estos procesos. Las empresas tienen, también, su ciclo de vida, el cual se determina no sólo como consecuencia de las decisiones que en tanto unidad toma y sus procesos internos, sino que, sobre todo, se ve afectado por el entorno económico, social y tecnológico, sus cambios y sus ciclos.

Puesto en estos términos, resulta claro el por qué sería hoy día impracticable pretender bien una sola institución u organismo brinde todas las respuestas formativas necesarias, bien que un escenario no regulado de la formación asigne eficazmente los recursos para todas las necesidades.

La formación que ofrecen hoy en el país las diferentes instituciones y entidades (públicas, privadas, sociales) es de distinta naturaleza y se concretan en plazos también distintos. Mientras que unos tienden a concentrarse en competencias de carácter básico y aun transversales, otros pueden ser más eficaces transmitiendo competencias específicas en situaciones de demanda muy concreta y urgente. Unas ofrecen itinerarios formativos de largo aliento, mientras que otras ofrecen una capacitación más a medida de lo que demanda el mercado o se plantea desde programas públicos focalizados. Una mención aparte merece la formación de trabajadores activos (formación continua) donde más allá de la existencia de algunas iniciativas de interés, el país está lejos de disponer de una oferta sistemática y acorde a la dinámica económica y productiva actual.

En todo caso, no se trata de optar por un tipo de formación u otra. Todas ellas son necesarias en determinado momento, circunstancia o lugar. Lo que importa, sí, es que ellas puedan ser articuladas. Que constituyan una suerte de “menú formativo” en el cual las personas y las empresas puedan ir, con los apoyos en materia de orientación necesarios, optando por las alternativas más adecuadas a su situación. A la larga, un “itinerario formativo” debería poder integrarse con una combinación de educación de base sólida, formación general, formación específica, cursos de actualización, formación en centros, en el lugar de trabajo, en alternancia, etc.

Reforzar las instituciones existentes para que desarrollen más sus capacidades para, en lo que parece un juego de palabras “hagan cada vez mejor lo que mejor hacen”, es parte importante de la discusión. La otra parte importante, es la relativa a la vinculación entre ellas, de modo tal que los puentes se multipliquen.

Otro aspecto o criterio a considerar, es que así como ninguna institución o actor tiene la capacidad de ofrecer con calidad y eficiencia todos los tipos de formación posibles, tampoco es razonable que todas las instituciones ofrezcan formación indistintamente para cualquier sector de actividad. Esto sólo puede ser parcialmente posible cuando hablamos de formación de base o inicial, y aún así, ya en ese nivel, se supone que las calificaciones entregadas refieren a conjuntos de sectores de actividad que comparten ciertos procesos y contenidos del trabajo.

En este sentido, el país requiere desarrollar estructuras de formación *especializadas* en la atención a aquellas cadenas de producción o servicios que estratégicamente interesa apuntalar. Estas estructuras deberían ser *verticales*, en el sentido de que deberían poder atender la globalidad de los requerimientos formativos de tales cadenas: desde la formación de nuevos trabajadores, hasta la formación continua, y de todos los niveles de responsabilidad (operativos, mandos medios, gerentes y empresarios). Finalmente, tales estructuras especializadas y verticales, deberían estar *integradas* con otros servicios, en especial los que apuntan a la innovación, el desarrollo y la transferencia de tecnología.

Tomando conjuntamente ambos criterios, lo que aquí se propone es integrar las capacidades existentes y las que es preciso desarrollar, para que generar una oferta diversa de formación (en términos de tipo, modalidad, duración y objetivos pedagógicos), de modo que actúen articuladamente (con puentes que faciliten el tránsito entre unas y otras y el desarrollo de itinerarios formativos diversos), adecuados a las características y necesidades de las personas, y que sean funcionales al desarrollo de aquellas cadenas de producción o servicios por las cuales el país apuesta en función de su potencial de agregación de valor, y de generación de más empleo de calidad.

4.3. El reconocimiento o certificación de competencias laborales como parte del proceso formativo

El establecimiento de normas o estándares de competencia laboral (normalización) ha sido propuesto en diversos países como una solución a uno de los problemas presentes en los

sistemas de formación profesional: la falta de acceso a información transparente por parte de los distintos actores.

En tal sentido, la norma de competencia laboral se constituiría en una señal de orientación para empresas, entidades de formación y trabajadores. Para las empresas, porque la norma les permite conocer qué tipo de competencias deben exigir o cultivar en su personal para obtener determinados desempeños. Para las entidades de formación, porque la norma les proporciona orientaciones para el diseño de su oferta, de modo tal que sus egresados detentan aquellas competencias que el sistema productivo demanda. Para el trabajador, porque le permite visualizar objetivos de desempeño a lograr, elegir mejor entre las ofertas de formación y, consiguientemente, autogestionar su proceso de desarrollo profesional.

Las ventajas de lo anterior, son cada vez más reconocidas. Sin embargo, es motivo de fuertes debates la forma en que ello debería ser implementado, lo que junto a otros factores ha obstaculizado un desarrollo mayor de sistemas de normalización y certificación de competencia laboral.

Una de las mayores discusiones se centran en la siguiente cuestión: ¿deberían ser las mismas entidades que entregan la formación quienes a su vez certifiquen las competencias de sus egresados? ¿o debería estar en manos de un organismo o agencias independientes? Y si se opta por esta última alternativa: ¿quién o qué certifica a su vez a las agencias certificadoras y con base en qué criterios? Son estas cuestiones centrales, entre otros motivos porque se relacionan con la regulación del sistema, tratan con el tema de la distribución de roles entre Estado y sector privado, y contribuyen a la transparencia informativa y, por lo tanto, a la existencia de reglas de juego claras.

A partir de la experiencia internacional se pueden extraer las siguientes pautas de referencia:

i) Los sistemas de certificación, aún en los casos de aquellos países que son tomados como modelo, han seguido la evolución de las prácticas educativas, a su vez surgidas de valores y herencias culturales históricamente acumuladas. Cada sistema expresa las creencias sobre lo que un modelo de formación debe lograr. Trasponer esa expresión de un país a otro, sin una adecuada revisión, puede ser poco exitoso.

ii) Las personas aprenden y desarrollan competencias como fruto de su experiencia cotidiana. El reconocimiento abierto, transparente y público de esas competencias puede apoyar el ingreso a programas formativos complementarios que le permitan al trabajador desarrollar su carrera laboral con un aprovechamiento de su trabajo y con una mejor movilidad.

iii) La certificación no necesariamente está atada a la culminación de un proceso educativo o de capacitación laboral. Su eje, pasa ahora por la demostración de la capacidad laboral y no por la testificación de un número de horas cursadas o de práctica en la empresa. Así, el certificado se aleja de la concepción puramente educativa de "título" en el sentido en que no expresa la participación en un programa sino que define a su poseedor como un trabajador competente en un ámbito ocupacional dado.

iv) El tamaño de la economía informal, y el hecho de que una parte importante de los nuevos empleos se generan allí, ha originado argumentos sobre la exclusión de los trabajadores informales de los beneficios de la certificación. Sin embargo, nada impide que los mecanismos de certificación incluyan a los trabajadores de menores niveles educativos y a los empleados en actividades de baja calificación. Al contrario, cada vez más, el sector informal se integra por la vía de la subcontratación con empresas formales, cada vez más su inserción en la economía hace que deba mejorar sus niveles de competitividad y de calidad. En varios países de la Unión Europea los programas de certificación favorecen la inclusión de trabajadores de bajas calificaciones como medio de incorporarlos en un ciclo formativo.

v) El punto más sensible a las facilidades de acceso es el financiamiento del proceso de certificación para el candidato. Un esquema de financiamiento no bien diseñado podría favorecer a algunos sobre otros. En este tema tienen cabida todas las posibilidades de poner en marcha políticas activas de empleo y facilitar el acceso a quienes no estén en condiciones de pagar el certificado.

vi) En el diseño de los sistemas de certificación debe medirse la cantidad de presunciones y sopesarlas con las realidades que la experiencia va develando. Se puede suponer, por ejemplo, que todos los actores públicos y privados harán una mejor formación si se definen estándares que deban ser utilizados en sus programas; de este modo la certificación estimularía mejoras en la calidad de la formación, incrementaría nuevas ofertas y facilitaría el acceso de nuevos participantes.

vii) En los sistemas de certificación no hay que perder de vista el proceso al poner el énfasis sobre el certificado solamente. Un buen examen es resultado de un buen proceso formativo, independientemente de que tal proceso se hubiere adelantado en la empresa o en la institución de formación; así el certificado es un buen indicador de un resultado; su papel es importante como indicador y sus cualidades se resaltan en la confiabilidad y validez que posea. Siempre las buenas prácticas en la formación, la actualización de los programas, la disposición de buenos docentes, la renovación frecuente de contenidos y la provisión de materiales didácticos son esenciales en el objetivo final de alcanzar un buen nivel de desempeño y por tanto un certificado de calidad.

viii) La clave del éxito de cualquier sistema de normalización y certificación de competencia laboral está en su aceptación por parte de los actores laborales y educativos: empresas, trabajadores y entidades de formación. Ello hace que, más allá de las formas concretas que se adopten, sea siempre recomendable y necesario promover la participación de tales actores tanto en lo que hace a la gestión del sistema, como al propio proceso de normalización. No siendo así, difícilmente empresas, trabajadores y entidades de formación sentirán a la norma como algo que les concierne y es propio. La negociación y diálogo social es, por tanto, parte esencial de tales sistemas.

Finalmente, es importante destacar que tanto la normalización como la certificación son fases del propio proceso formativo. Antes que operar como un mecanismo de exclusión (por el hecho de no contar con determinadas competencias), la evaluación de desempeño que precede a la certificación permite identificar con bastante precisión cuáles son aquellas

competencias escasamente desarrolladas o inexistentes y que, por tanto, justifican una acción formativa complementaria. Esto aumenta la eficiencia de los sistemas de formación, en la medida que el trabajador, antes que reinsertarse en un programa de formación que le entregará tanto lo que necesita como lo que no, pueda recibir una capacitación modular que le entregue las unidades de competencia que requiere para alcanzar la certificación. Esto último viene a reforzar los argumentos a favor de que la certificación esté en las propias entidades de formación o que, al menos, exista una muy aceptada cooperación entre éstas y los órganos certificadores.

4.4. La formación en la empresa

Los procesos de aceleración de la inversión como objetivo intermedio para generar empleo de calidad, requieren de esfuerzos masivos y sostenidos en la formación. Estos serían muy difíciles de lograr descansando sólo en las entidades de formación privadas y públicas. Es indispensable activar entonces la formación continua en la propia empresa.

Esto es importante por dos motivos: a) la formación en la empresa favorece la pertinencia; b) con recursos limitados para la formación, el uso masivo de las empresas como centros de entrenamiento debería expandir significativamente una oferta de calidad aceptable.

Esta última puede tener lugar, esquemáticamente, bajo cuatro formas diferentes:

- i) Cuando un egresado de un centro de formación complementa la formación recibida con una capacitación práctica y más específica en la empresa.
- ii) En una modalidad de alternancia, donde por lo general el trabajador o aprendiz recibe durante algunos días capacitación teórica en un centro y otros días una capacitación práctica en el lugar de trabajo, con la asistencia de monitores o tutores que son trabajadores de la propia empresa.
- iii) Mediante instructores o docentes externos que desarrollan acciones de capacitación directamente en la empresa, de tipo tanto teórico como práctico.
- iv) Cuando en la empresa existen o se generan mecanismos o instancias internas de formación y desarrollo del personal, que se encargan de desarrollar acciones o planes en tal sentido.

No se trata de modalidades excluyentes entre sí, ya que las empresas pueden recurrir simultáneamente a varias o cambiar de estrategia en función de sus necesidades, recursos o capacidades.

Aunque las cuatro formas son complementarias entre sí, las últimas dos lo son especialmente en el caso de créditos fiscales diferidos en el tiempo, cuando los fondos de capacitación contribuyen a subsanar la falta de liquidez de las empresas más pequeñas para realizar este tipo de acciones.

Tampoco es posible sostener “a priori” que una forma sea mejor que otra. Todo dependerá de las características y necesidades de la empresa, o de la disponibilidad, calidad y grado de relacionamiento con los centros de formación.

Sin embargo, sí es dable pensar que la posibilidad de aplicar una u otra modalidad variará de acuerdo a aspectos tales como el tamaño o el grado de actualización tecnológica.

Ello significa que las políticas orientadas a elevar la inversión en formación de las empresas y a incrementar la capacitación que se realiza en el lugar de trabajo, necesitan tomar en cuenta la heterogeneidad del universo empresarial.

Las empresas más modernas tienden a demandar de las instituciones de formación egresados con una buena base teórica y de competencias básicas y transversales, prefiriendo desarrollar internamente las competencias de carácter más específico.

Las empresas tradicionales con mayor rezago tecnológico y baja productividad, difícilmente pueden conformar internamente (es decir, por sí mismas) un ambiente adecuado para la transmisión de competencias avanzadas.

El desafío consiste aquí en formular políticas de estímulo a la inversión en formación y, dentro de ella de la formación en la empresa, diferenciadas según el tipo de empresas de que se trate, pero con efectos convergentes. Esto último significa contribuir a reducir la brecha tecnológica, de productividad y de calidad del empleo, entre empresas modernas y empresas tradicionales.

Una vía práctica para hacerlo, es promover acuerdos con las redes productivas, conglomerados o cadenas productivas, para darles un acceso a la formación de acuerdo a los requerimientos identificados por el grupo, o por las empresas núcleo o líderes de dichas formas asociativas.

ANEXO I

Cuadro comparativo de las instituciones públicas y de derecho público no estatal que tienen competencias en el ámbito de la formación profesional y capacitación en el Uruguay. ³					
Dimensión	Consejo de Educación Técnico profesional (CETP-UTU-ANEP)	Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)	Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR)	Dirección Sectorial de Educación de Adultos (DSEA-ANEP)	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)
Base legal vigente	Ley 18437 del 12/12/2008	Ley 18133 del 25/5/2007	Ley 18437 del 12/12/2008 Arts. 92 a 95	Ley 18437 del 12/12/2008 DSEA es creada a partir de la Gerencia de Programas Especiales de ANEP por Resolución del CODICEN Ext. N° 2 de 3/2006	Ley 18406 del 24/10/2008 y las referencias a la JUNAE en las Leyes 16230 del 1/11/1992 y 16736 del 5/1/1996, en cuanto correspondiere.
Antecedentes legales	Ley 15739 del 15/3/1985	Ley 14.869 del 23/2/79	El artículo 232 de la ley 17930 se crea el Programa Nacional de Educación y Trabajo (PNET), en el año 2005. ⁴	Ley 15739 del 15/3/1985	Ley 16320 del 1/11/1992 (Arts. 323-324, derogados) Ley 17296 del 5/1/1996 (Arts. 417, 423 y 439, derogados)
Estatus jurídico	Consejo desconcentrado del Ente ANEP	Persona de derecho público no estatal	Consejo dependiente del MEC	Dependencia (Dirección Sectorial) del CODICEN de la ANEP	Persona de derecho público no estatal de carácter tripartito. (Gobierno, Empresarios y Trabajadores).
Fines u objetivos	La educación técnico profesional estará dirigida a personas de quince años y más. Tendrá el propósito de la formación para el desempeño calificado de las profesiones y de técnicos medios y superiores vinculados a diferentes áreas ocupacionales comprendiendo la formación profesional (básica y superior), técnica y tecnológica del nivel medio incluyendo a las tecnicaturas. Las propuestas de la educación técnico profesional deben	Deberá ejecutar políticas de capacitación para diversos sectores del país, complementarias y coordinadas con las definidas por la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Consejo de Educación Técnico-Profesional y las políticas nacionales en general. También podrá proponer al Ministerio de	La educación no formal, en el marco de una cultura del aprendizaje a lo largo de toda la vida, comprenderá todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación, que se desarrollan fuera de la educación formal, dirigidos a personas de cualquier edad, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos	Mejorar la calidad de vida en el marco de una educación permanente. Articular entre modalidades educativas formales y no formales. Flexibilizar la implementación de la propuesta atendiendo a las características de la población y del "territorio".	Objetivo de actuar en el ámbito del empleo y la formación profesional del sector privado.

³ No se incluyen ministerios, otros órganos públicos y municipios que realizan eventualmente acciones de formación profesional y/o capacitación.

⁴ Del PNET, que integra el Área de Educación No Formal del MEC, dependen los CECAP (Centro Educativo de Capacitación y Producción). Actualmente existen doce CECAPs en diferentes departamentos del país, en los cuales se desarrollan programas socioeducativos de carácter integral destinados a jóvenes entre 15 y 20 años en situación socioeconómica desfavorable y que están fuera del sistema educativo formal.

Cuadro comparativo de las instituciones públicas y de derecho público no estatal que tienen competencias en el ámbito de la formación profesional y capacitación en el Uruguay. ³					
Dimensión	Consejo de Educación Técnico profesional (CETP-UTU-ANEP)	Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)	Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR)	Dirección Sectorial de Educación de Adultos (DSEA-ANEP)	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)
	permitir la continuidad educativa de los educandos. Los conocimientos o créditos adquiridos serán reconocidos o revalidados para continuar estudios en los niveles educativos que correspondan.	Educación y Cultura, a ANEP y al Consejo de Educación Técnico-Profesional, políticas de capacitación en este sentido.	en diversos ámbitos de la vida social, capacitación laboral, promoción comunitaria, animación sociocultural, mejoramiento de las condiciones de vida, educación artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros. La educación no formal estará integrada por diferentes áreas de trabajo educativo, entre las cuales se mencionan, alfabetización, educación social, educación de personas jóvenes y adultas. Se promoverá la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que ésta contribuya a la reinserción y continuidad educativa de las personas.		
Articulación con el Poder Ejecutivo	Articula con la ANEP y este Ente con el MEC	MEC	MEC	Articula con la ANEP y este Ente con el MEC	MTSS
Dirección / Administración	Consejo Directivo de tres miembros, dos nombrados por el CODICEN de la ANEP y uno por elección universal y obligatoria entre docentes	Dirigido y administrado por un Consejo Directivo Honorario integrado por: Un miembro propuesto por el Consejo de Educación Técnico-Profesional, que lo presidirá, un	Comisión Directiva integrada por tres representantes designados respectivamente por la Administración Nacional de Educación Pública, la Universidad de la República y el Ministro de Educación y Cultura ⁵	Director Sectorial dependiente del CODICEN	Los órganos de dirección del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional serán el Consejo Directivo ⁶ y el Director General. El Consejo Directivo estará integrado por el Director General en su carácter de Presidente, dos miembros

⁵ Tiene un Comité Asesor y Consultivo del Consejo Nacional de Educación No Formal integrado por una Comisión Directiva, que lo presidirá, y un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, uno del Ministerio de Desarrollo Social, uno del Ministerio de Turismo y Deporte, uno del Instituto Nacional de la Juventud, uno del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, dos representantes de los educadores y dos representantes de las instituciones de educación no formal privada.

Cuadro comparativo de las instituciones públicas y de derecho público no estatal que tienen competencias en el ámbito de la formación profesional y capacitación en el Uruguay. ³					
Dimensión	Consejo de Educación Técnico profesional (CETP-UTU-ANEP)	Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)	Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR)	Dirección Sectorial de Educación de Adultos (DSEA-ANEP)	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)
		miembro propuesto por el Ministerio de Educación y Cultura, un miembro propuesto por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Crea una Unidad Ejecutora dependiente del Consejo Honorario con un Director.			designados por el Poder Ejecutivo en su representación, uno de ellos a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura, dos miembros propuestos por las organizaciones más representativas de trabajadores y dos miembros propuestos por las organizaciones más representativas de los empleadores. Cada uno de los miembros designados contará con su respectivo suplente. Los representantes de las organizaciones serán designados por el Poder Ejecutivo.
Cometidos referidos a la capacitación y a la formación profesional	Aprobar los planes de estudio y los programas de las asignaturas que ellos incluyan. Administrar los servicios y dependencias a su cargo. Supervisar el desarrollo de los planes, programas y cursos. Reglamentar la organización y el funcionamiento de los servicios a su cargo y adoptar las medidas que los mismos requieran. Habilitar, autorizar, supervisar y fiscalizar los institutos del nivel educativo correspondiente, en consonancia con los lineamientos aprobados por el Consejo Directivo Central.	Impulsar el sistema de capacitación técnico profesional y coordinar sus acciones con personas públicas y privadas. Aprobar programas de capacitación técnico profesional para los diversos sectores del país. Controlar y evaluar el cumplimiento de los planes y programas de capacitación técnico profesional. Establecer,	Articular y supervisar los programas, proyectos y acciones de educación no formal que se desarrollen en el país, en función de los principios, orientaciones y fines que determina la presente ley. Llevar un registro de instituciones de educación no formal. Promover la profesionalización de los educadores del ámbito de la educación no formal. Promover y coordinar acciones educativas dirigidas	Garantizar ofertas educativas que respondan a las necesidades básicas de aprendizaje, a la formación de ciudadanía y que aseguren el ejercicio del derecho a aprender durante toda la vida. Alfabetizar a la población sumergida económicamente, la población carcelaria, población con distintas discapacidades y la población ubicada en asentamientos. Posibilitar la terminación del ciclo primario. Realizar la preparación y acreditación del ciclo por medio de una prueba. (lo acredita el CEIP)	Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de políticas de empleo, de capacitación y de formación profesional, orientadas a la generación, mantenimiento y mejora del empleo, en orden a promover el trabajo decente y el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Crear Comités Departamentales Tripartitos de Empleo y Formación Profesional. Diseñar y gestionar programas de formación profesional para desempleados,

⁶ El Consejo Directivo del INEFOP está integrado por un representante del MTSS (que es el Director General), un representante del MEC, un representante de la OPP, dos delegados del PIT-CNT (Central única sindical), un delegado de la Cámara de Industrias del Uruguay y un delegado de la Cámara Nacional de Comercio del Uruguay, como titulares.

⁷ A partir de julio de 2010 el CETP-UTU-ANEP lanzó un programa de reconocimiento de saberes por experiencia de vida.

Cuadro comparativo de las instituciones públicas y de derecho público no estatal que tienen competencias en el ámbito de la formación profesional y capacitación en el Uruguay. ³					
Dimensión	Consejo de Educación Técnico profesional (CETP-UTU-ANEP)	Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)	Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR)	Dirección Sectorial de Educación de Adultos (DSEA-ANEP)	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)
	Conferir y revalidar certificados de estudio nacionales y revalidar certificados de estudio extranjeros en los niveles y modalidades de educación a su cargo. Impartir cursos de capacitación laboral. Producir bienes y servicios, con la participación de alumnos y docentes, en el marco de su actividad educativa. Administrar los fondos generados por la venta o arriendo de los bienes y servicios producidos, informando al Consejo Directivo Central de la ANEP, según las normas establecidas a tales efectos. Promover la coordinación con otras instituciones públicas en materia de la formación profesional. Participar en procesos de certificación de saberes o competencias técnicas.⁷	organizar y administrar sus servicios de capacitación técnico profesional. Formular los planes y programas de estudio conforme a lo establecido en la ley, aplicando las normas del Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT). Aprobar la ejecución de estudios e investigaciones sobre materia de su competencia y la prestación de asistencia técnica a empresas públicas y privadas cuando se lo requieran. Celebrar convenios con instituciones públicas o privadas a fin de lograr el cumplimiento de sus cometidos. Expedir constancias a aquellas personas que hayan aprobado los cursos de capacitación que dicte. Aprobar las tarifas de los servicios o actividades onerosas que realice.	a personas jóvenes y adultas. Contribuir a reincorporar a la educación formal a quienes la hayan abandonado.		personas o grupos de personas con dificultades de inserción laboral mediante acuerdos con instituciones públicas o privadas. Promover la creación y participar en el diseño de un sistema de certificación de conocimientos y de acreditación de competencias laborales. Promover la formación continua y la normalización de competencias en el marco de la negociación colectiva y financiar las propuestas que, originadas en convenios colectivos, se consideren viables y se contemplen en el presupuesto anual. Dar cobertura a través de sus servicios de orientación, formación, capacitación, acreditación de competencias y apoyo de iniciativas a las personas derivadas del Servicio Público de Empleo, los Comités Departamentales y Sectoriales de Empleo y Formación Profesional y otros servicios públicos, privados y sociales a efectos de mejorar su empleabilidad, promover su inserción laboral o apoyar su capacidad emprendedora.
Presupuesto (presupuestal)	Presupuestal (mayoritariamente) y	Presupuestal y proventos	Presupuestal	Presupuestal	Fondo de Reconversión

Cuadro comparativo de las instituciones públicas y de derecho público no estatal que tienen competencias en el ámbito de la formación profesional y capacitación en el Uruguay. ³					
Dimensión	Consejo de Educación Técnico profesional (CETP-UTU-ANEP)	Consejo de Capacitación Profesional (COCAP)	Consejo Nacional de Educación No Formal (CONENFOR)	Dirección Sectorial de Educación de Adultos (DSEA-ANEP)	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)
	proventos				Laboral, presupuestal ⁸ y proventos
Diseño de políticas y prestación de servicios de FP y Capacitación	Diseña y ejecuta	Diseña y ejecuta	Articulación y promoción.	Diseña y ejecuta	Diseña y ejecuta ⁹
Ámbito de acción	Universal. Educación técnico profesional y tecnológica de nivel medio y superior. Formación Profesional para mayores de 15 años de edad.	Universal, para sector público y privado.	Asesoramiento y consultivo. Universal en la lógica de la EJA no formal.	Adultos y jóvenes. Universal en la lógica de la EJA, no formal.	Adultos y jóvenes desempleados, personas o grupos de personas con dificultades de inserción laboral y trabajadores en actividad del sector privado.
Fuente: Formación profesional y capacitación en instituciones públicas y de derecho público no estatal en el Uruguay. M. Pasturino, 2011.					

⁸ La nueva Ley incluye una partida del Estado en igual proporción al que aportan empresarios y trabajadores al Fondo de Reversión Laboral

⁹ Originalmente como JUNAE se desarrollaban Programas (Projovent, Procladis; Proimujer, Trab Rurales) que sólo licitaban cursos a Entidades de Capacitación privadas y públicas (ECAs).

ANEXO II

Ministerio de Educación y Cultura: Programa Nacional de Educación y Trabajo - CECAP › PNET - CECAP

Su antecedente:

El Centro de Capacitación y Producción

El CECAP se crea en Montevideo en 1981, en la órbita de la Dirección de Educación del MEC. En 1993 se abre un segundo centro en la ciudad de Rivera.

La evaluación de las experiencias existentes en Montevideo y Rivera, dieron lugar a una reflexión sobre la pertinencia y las posibilidades que abriría a los jóvenes, un programa nacional que articulara la relación entre educación y trabajo.

Entre las fortalezas que contenía la metodología CECAP, se reconoce el atractivo que para los jóvenes supone la educación a través de talleres experimentales, el contacto con herramientas de trabajo y las experiencias educativo-laborales.

Creación y Principios del PNET

En el artículo 232 de la ley 17930 se crea el Programa Nacional de Educación y Trabajo, en el año 2005.

La nueva propuesta resignifica el mundo del trabajo en la vida de los jóvenes, en el marco de una propuesta educativa integral.

Amplía el programa hacia otras áreas educativas, promoviendo la participación y el protagonismo de los jóvenes en todos los espacios.

La inserción laboral, que constituía un objetivo en la propuesta anterior, es sustituida por el acercamiento progresivo de los jóvenes al mundo del trabajo, en un sentido amplio, que trasciende la noción de empleo.

Se trata de una propuesta educativa que se implementa con flexibilidad, considerando las necesidades de la población y su comunidad, tratando de contribuir a la continuidad educativa y a la preparación de los ciudadanos para insertarse y participar en el país social, innovador y productivo.

Estas transformaciones en la concepción educativa de la propuesta dan lugar a la resignificación del nombre de los centros educativos que por resolución ministerial N° 4857/08 pasan a denominarse Centros Educativos de Capacitación y Producción

Con este marco conceptual a partir del año 2006 se crean nuevos CECAPs en diferentes localidades del territorio nacional: Barros Blancos, Colonia, La Paz, Paysandú, Salto, San Carlos, Treinta y Tres, Young y este año comenzarán actividades en Artigas y Florida.

ANEXO III

Ley N° 17.930

PRESUPUESTO NACIONAL

PERIODO 2005 - 2009

Artículo 317.- A la unidad ejecutora 003 "Dirección Nacional de Empleo", programa 003 "Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y Formación Profesional" del Inciso 13 "Ministerio de Trabajo y Seguridad Social", creada por el artículo 317 de la [Ley N° 16.320](#), de 1° de noviembre de 1992, se le asignan los siguientes cometidos:

- A) Diseñar, evaluar, gestionar y efectuar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas activas de trabajo y empleo y formación profesional.
- B) Asesorar en la programación y ejecución de planes migratorios del sector laboral.
- C) Programar, ejecutar o coordinar planes de colocación para grupos especiales de trabajadores.
- D) Administrar la información de las empresas privadas de colocación.
- E) Proponer y ejecutar programas y proyectos de orientación laboral y formación profesional, pudiendo para ello celebrar convenios con organismos públicos y entidades privadas nacionales, extranjeras e internacionales.
- F) Desarrollar programas de orientación y asistencia técnica a trabajadores que deseen transformarse en pequeños empresarios.
- G) Implementar, ejecutar y coordinar estudios y proyectos referentes a planes nacionales, regionales, departamentales y locales de desarrollo social y económico en lo relativo a la mejora del empleo.
- H) Implementar, coordinar y supervisar el desarrollo de la formación profesional y contribuir a la elaboración de un Sistema Nacional de Formación Profesional.
- I) Promover un sistema de Certificación Ocupacional (Profesional).
- J) Ejecutar políticas activas de empleo directo, incentivos a la contratación y apoyo a micro y pequeños emprendimientos cuyo financiamiento podrá realizarse parcial o totalmente con cargo al Fondo de Reconversión Laboral creado por el artículo 325 de la [Ley N° 16.320](#), de 1° de noviembre de 1992, el que asimismo podrá afectarse hasta en un 20% (veinte por ciento) como fondo de garantía.
- K) Articular sus actividades con otros organismos públicos y privados, especialmente con la Junta Nacional de Empleo.
- L) Administrar un servicio público de empleo, de carácter nacional, con base territorial, que brinde los apoyos necesarios a la población desocupada a efectos de promover su inserción laboral en forma dependiente o independiente.

- M) Intermediar en la oferta y demanda laboral, brindar orientación, e identificar las necesidades y demandas de formación profesional, a través del servicio creado en el literal anterior. A esos efectos, podrá convenir con otros organismos públicos y privados su ejecución, y en lo relativo a la formación profesional, especialmente con la Junta Nacional de Empleo.
- N) Promover, apoyar y desarrollar las actividades tendientes a la creación de micro-emprendimientos y de pequeñas y medianas empresas, incluyendo las de economía social y otras figuras de trabajo asociado así como a empresas recuperadas y en procesos de reconversión.
- O) Administrar un fondo de inversión productivo y social con destino a la formación de fondos rotatorios departamentales.
- P) Generar y procesar información y conocimiento sobre el mercado de trabajo a nivel nacional, regional y local a través de un Observatorio del Mercado de Trabajo.