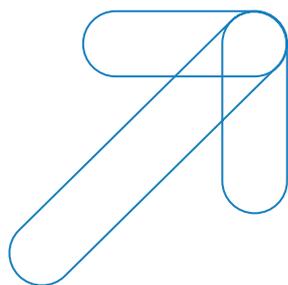


# La participación de las personas con discapacidad en los sistemas de certificación de competencias laborales del Cono Sur

(Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay)





**La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), en calidad de Unidad técnica del Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo Largo de la Vida (PIALV), en alianza con el Grupo Social ONCE, en calidad de Unidad Técnica del Programa Iberoamericano de Discapacidad (PID), han llevado a cabo el estudio comparativo “La participación de las personas con discapacidad en los sistemas de certificación de competencias laborales del Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay)”**

Coordinación Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Dirección General de Educación y Formación Profesional. Secretaría técnica del Plan Iberoamericano de Alfabetización y Aprendizaje a lo Largo de la Vida (PIALV):

**Tamara Díaz Fouz,  
Susana Mateos Sánchez,  
Miriam Preckler,  
María del Carmen Peral Morales y  
Cristina Alonso Sánchez.**

Coordinación Grupo Social ONCE (GSO). Unidad Técnica del Programa Iberoamericano de Discapacidad (PID):

**Natalia Sofía Guala Beathyate  
María Ayllón Toubes**

Elaboración de contenidos:

**Luís Ortiz,**  
en calidad de investigador principal.  
**Julio Vega,**  
trabajo de relevamiento y análisis.

Diseño y maquetación:  
**Mónica Vega Bule**

**ISBN: 978-84-86025-29-8**

Publicado en: **diciembre 2024**

Su contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente refleja los puntos de vista del PIALV y el PID.

Se ha procurado evitar un lenguaje que marque diferencias discriminatorias entre varones y mujeres. Sin embargo, a fin de facilitar la lectura, no se incluyen recursos como la @, la X, la E o las barras “os/as”, optándose por utilizar el masculino genérico clásico en los casos en los que no haya otras alternativas.

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y, de esa forma, contribuir al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

# Índice



Pág 4	<b>Lista de siglas y acrónimos</b>
Pág 6	<b>Presentación</b>
Pág 8	<b>Prólogo</b>
Pág 10	<b>01. Introducción</b>
Pág 12	<b>02. Competencias laborales y sistemas nacionales de certificación: breve marco conceptual</b>
Pág 18	<b>03. Descripción de la organización de los sistemas nacionales</b> 1. Argentina 2. Chile 3. Paraguay 4. Uruguay
Pág 38	<b>04. Abordaje y promoción de la inclusión laboral</b> 1. Argentina 2. Chile 3. Paraguay 4. Uruguay
Pág 52	<b>05. Análisis comparativo de la participación de las personas con discapacidad</b>
Pág 74	<b>06. Conclusiones prospectivas</b>
Pág 82	<b>07. Lineamientos propositivos para el fortalecimiento de los sistemas de certificación con énfasis en la participación de las personas con discapacidad</b>
Pág 86	<b>08. Referencias bibliográficas</b>
Pág 90	<b>Anexo. Guía de entrevista a referentes institucionales</b>
Pág 92	<b>Autor y colaboración</b>

# Lista de siglas y acrónimos

<b>Acrónimo / sigla</b>	<b>Significado</b>
ANDIS	Agencia Nacional de Discapacidad
APN	Administración Pública Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Banco de Previsión Social
CAPACO	Cámara Paraguaya de la Construcción
CCL	Certificación de Competencias Laborales
CNIL	Comisión Nacional de Inclusión Laboral
CECCL	Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales
CEE	Centros Especiales de Empleo
DINAE	Dirección Nacional de Empleo
EA	Empleo Abierto
ECA	Empleo con Apoyo
EP	Empleo Protegido
EPT	Entrenamiento para el Trabajo
IGTSS	Inspección General de Trabajo
INAES	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INTN	Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología

<b>ITUN</b>	Incorporación al Trabajo Útil y Necesario
<b>MCL</b>	Modelo de Competencia Laboral
<b>MEC</b>	Ministerio de Educación y Ciencias
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>MIDES</b>	Ministerio de Desarrollo Social
<b>MTESS</b>	Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONEP</b>	Oficina Nacional de Empleo Público
<b>ONSC</b>	Oficina Nacional de Servicio Civil
<b>OSCL</b>	Organismos Sectoriales de Competencias Laborales
<b>PCP</b>	Planificación Centrada en la Persona
<b>PECC</b>	Programa de Eficiencia y Competitividad en la Industria de la Construcción
<b>PIE</b>	Programa de Integración Escolar
<b>REGICE</b>	Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo
<b>REIFOCAL</b>	Red de Instituciones de Formación y Capacitación Laboral
<b>RIDEL</b>	Responsable de Inclusión y Desarrollo Laboral
<b>SENADIS</b>	Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad de Paraguay
<b>SENADIS</b>	Servicio Nacional de la Discapacidad de Chile
<b>SENATUR</b>	Secretaría Nacional de Turismo
<b>SENCE</b>	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
<b>SGEP</b>	Secretaría de Gestión y Empleo Público
<b>SINAFOCAL</b>	Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral
<b>SNPP</b>	Servicio Nacional de Promoción Profesional
<b>UCL</b>	Unidades de Competencia Laboral

# Presentación



Como secretario general de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), es un honor continuar la senda de trabajo que iniciamos en 2022 con el Grupo Social ONCE (GSO) y el Programa Iberoamericano de Discapacidad.

Desde la creación de la OEI en 1949, nos hemos volcados en la mejora de la calidad de vida de las personas iberoamericanas tratando de no dejar a nadie atrás. Por ello, uno de nuestros objetivos es contribuir a que las personas con discapacidad puedan participar de forma libre y autónoma de los sistemas de educación y formación existentes, y en todas sus modalidades, ya sea formal, no formal o informal, para que sean parte activa del capital productivo de nuestra región.

Solo la formación continua de las personas en las competencias necesarias que el sistema

productivo demanda en cada momento, posibilita la inserción y permanencia laboral y, con ello, poder llevar a cabo nuestros proyectos de vida.

Por ello hoy damos un paso más, y pensamos en todas aquellas personas que, habiendo interrumpido su trayectoria educativa formal, inician una etapa laboral que les dota de competencias, y que, en caso de ser acreditadas, pueden mejorar su nivel de ingresos, permitirles acceder a otras formaciones, y elevar su capacidad de adaptación a los cambios constantes que se producen en los sistemas de producción.



Iniciamos este nuevo reto, analizando y comparando los diferentes sistemas de certificación de competencias laborales que conviven en el Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay), y la participación de las personas con discapacidad en ellos, convencidos de que el conocimiento a cerca de la realidad, puede servir de inspiración para mejorar, ampliar o afianzar los sistemas de acreditación de competencias, sin perder de vista que tienen que ser además de accesibles y adaptables, asequibles para los estados y aceptables por los ciudadanos, y en este

caso concretamente, por las personas con discapacidad.

Agradecemos la colaboración de todas las entidades públicas y privadas que han colaborado en este estudio comparado. En especial al Grupo Social ONCE, a través del Programa Iberoamericano de Discapacidad, desde aquí les hago llegar mi más sincero reconocimiento por hacer junto con la OEI que la cooperación suceda.

**Mariano Jabonero**

Secretario general de la OEI

# Prólogo



El Grupo Social ONCE, en su compromiso con la construcción de una sociedad más inclusiva, gestiona la Unidad Técnica del Programa Iberoamericano de Discapacidad (PID), cuya creación fue mandatada en la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en La Antigua (Guatemala) en 2018.





En esta ocasión, y en alianza con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), hemos aunado esfuerzos para consolidar un modelo de cooperación sur-sur que promueva la plena inclusión de las personas con discapacidad. Este modelo busca no solo generar oportunidades, sino también impulsar una transformación real en las estructuras que garantizan su participación activa en el desarrollo social y económico. Reconocemos que las competencias, habilidades y destrezas son hoy, más que nunca, la piedra angular del bienestar individual y el progreso colectivo. Asimismo, somos conscientes de que la inclusión de las personas con discapacidad no solo representa un imperativo ético, sino que también ofrece un enorme potencial económico, con estimaciones que sugieren un impacto positivo de hasta un 7% en el PIB de la región.

A pesar de estos avances, persiste una notable carencia de estudios que analicen los sistemas de evaluación y certificación de competencias laborales en la región. En respuesta a esta necesidad, hemos centrado nuestra atención en el Cono Sur de América Latina, analizando los

sistemas vigentes en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Este informe busca, en primera instancia, describir y evaluar dichos sistemas en cada país; en segunda instancia, realizar un análisis comparativo que identifique fortalezas, debilidades y oportunidades; y, finalmente, proponer recomendaciones que permitan garantizar la inclusión efectiva de las personas con discapacidad en estos procesos fundamentales.

Confiamos en que este informe se convierta en una herramienta valiosa para el diseño y desarrollo de políticas públicas inclusivas en estos cuatro países. Asimismo, aspiramos a que su alcance inspire a toda la región iberoamericana, reforzando el espíritu de colaboración y generación de conocimiento que caracteriza al PID. Juntos, avanzamos hacia una región más equitativa, donde la diversidad sea un motor de desarrollo y la inclusión una realidad tangible para todos.

**Alberto Durán López**

Vicepresidente Primero del  
Grupo Social ONCE

# Introducción



Este trabajo expone, por una parte, la conformación del sistema de certificación laboral en los países del Cono Sur de América Latina, analizando los inicios y desarrollos propios y característicos en cada sociedad.



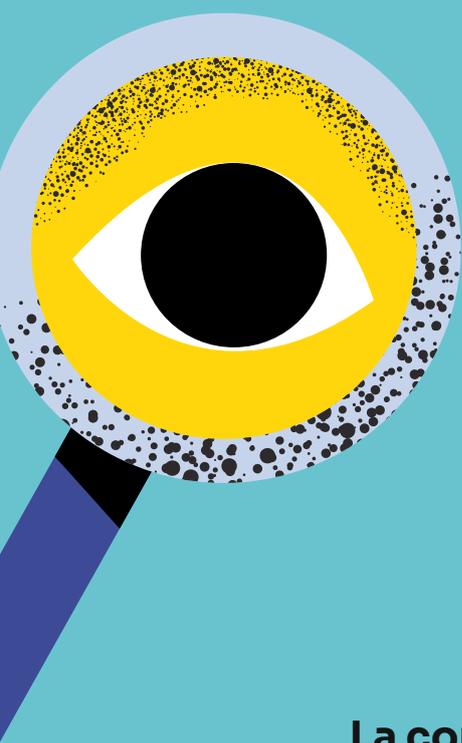
## **A modo de introducción, se analizan algunas fuentes de conocimiento de las competencias laborales y su significado en el mundo del trabajo de la sociedad global, enfatizando la información y la tecnología.**

Por otra parte, el estudio describe las políticas de inclusión laboral y de certificación de competencias laborales para personas con discapacidad en los cuatro países del Cono Sur de América: Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

En ellas se expone el contexto tanto social e institucional como político en el que los esfuerzos e iniciativas para apuntalar los derechos de las personas con discapacidad se distinguen no solo por la antigüedad en la adopción de medidas públicas y de las colectividades de la sociedad, sino también por las decisiones que los actores sociales toman para situar dichas medidas en la agenda pública.

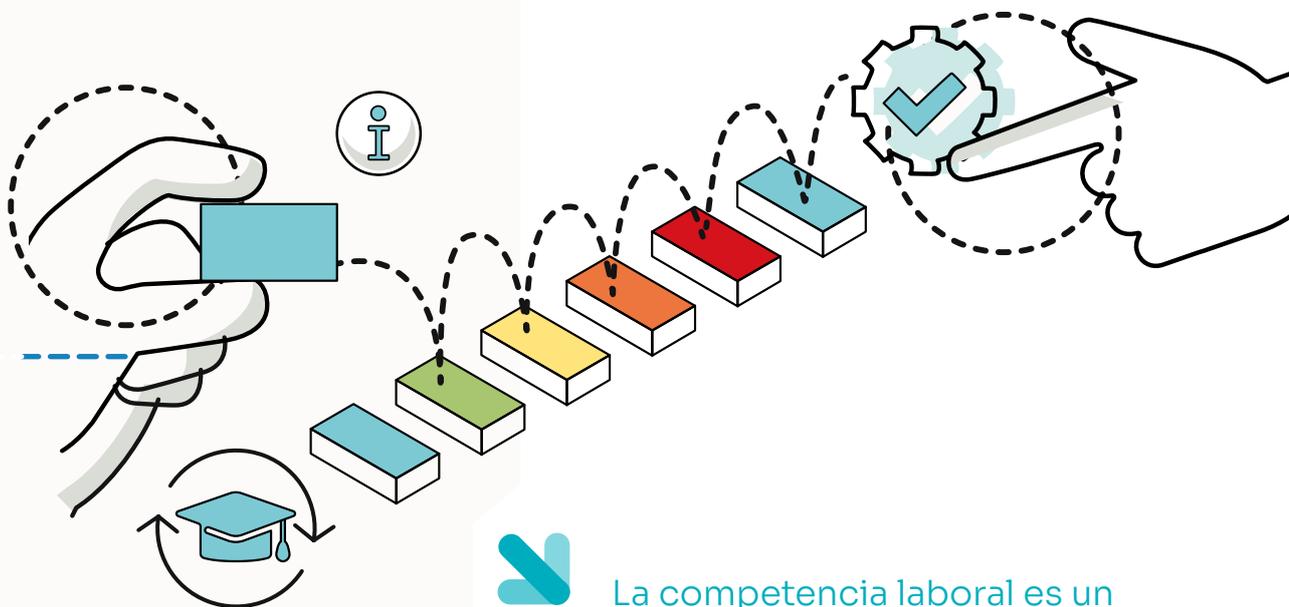
Con base en el trabajo de relevamiento y análisis, se

proponen lineamientos en materia de políticas de certificación de competencias laborales destinadas específicamente a personas con discapacidad, para lo cual se obtuvo la visión experta e institucional de actores del Estado. Al respecto, se constatan dos principales rasgos en el Cono Sur: por una parte, que todos los países han emprendido acciones para abordar institucionalmente la participación de las personas con discapacidad tanto en los procesos de inclusión laboral como de certificación de competencias laborales; por otra parte, que los avances son disímiles, con niveles diferenciados de institucionalización, con un grado avanzado y en vía de organicidad integral en el caso de Chile, con un grado intermedio en los casos de Argentina y Uruguay, pero en un grado incipiente y con desarrollo pendiente en el caso de Paraguay.



# Competencias laborales y sistemas nacionales de certificación: breve marco conceptual

**La competencia no es una probabilidad de éxito en la ejecución de un trabajo, es una capacidad real y demostrada» (Escobar Valencia, 1979, p. 5). Las competencias laborales, interpretadas desde este punto de vista, responden a las necesidades y los objetivos de los sistemas de producción: la formación en competencias constituye una forma de orientar las adaptaciones y cambios socioeconómicos basados en la influencia directa del factor humano, su potencial creador y productor de bienes. Según Mertens (1997, p. 25), «constituye una manera de recuperar la humanización del trabajo, es decir, centrar nuevamente el proceso de crecimiento económico y desarrollo social en el ser humano, como agente y beneficiario del cambio».**

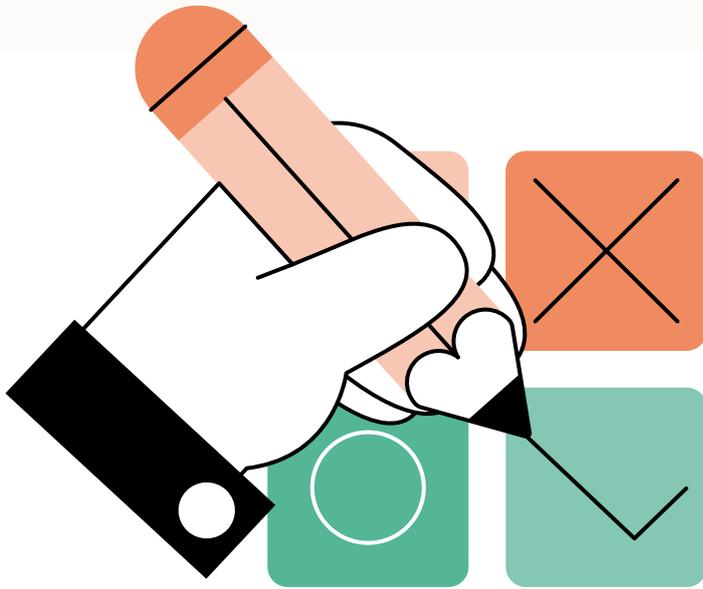


Al mismo tiempo, implica un puente de conexión entre la necesidad de la mano de obra eficiente dentro de un sistema de producción ampliamente demandante y los elementos educativos institucionales responsables de la formación y adaptación de las capacidades al constante avance de los requerimientos en habilidades y destrezas necesarias para la producción de bienes, así como el afianzamiento laboral del factor humano.

Lo imprevisible de los constantes cambios en el progreso de los sistemas de producción solo pueden anticiparse mínimamente a través de la formación constante del factor humano en las competencias necesarias. Estas son los conectores en la conformación de otras competencias o en el acrecentamiento de las existentes en su adaptación a las exigencias productivas.

La competencia laboral es un concepto dinámico que imprime énfasis y valora la capacidad humana para innovar, para enfrentar el cambio y gestionarlo, anticipándose y preparándose para él, en vez de convertirse en víctima pasiva y arrasada por transformaciones sin control (Mertens, 1997, p. 25).

Las exigencias en las demandas de especialización de las capacidades de desempeño laboral han llevado a la construcción de relaciones entre las estructuras de formación tradicionales y las crecientes necesidades o exigencias del mercado de trabajo y de producción. Las políticas de formación y capacitación se han alineado con los requerimientos del desarrollo productivo, construyendo relaciones y estructuras para la generación de habilidades y destrezas no solo en el sentido de formación general del individuo, sino también de especialización de los aprendizajes orientados a la formación de competencias para el desempeño en el mundo laboral.



Sin seguir un patrón único, surgen y se desarrollan experiencias de adaptación de los servicios ofrecidos desde el ámbito de la formación profesional a los desafíos que involucra la transformación productiva y a las nuevas demandas formuladas desde el sector productivo. [...] La integración de la formación profesional al proceso de transferencia tecnológica, vinculando la capacitación a otros servicios de apoyo a la empresa, tales como investigación y desarrollo, asistencia técnica, modernización de la administración y de la información industrial y de mercados, permitiendo una atención integral y adecuada a la realidad de cada empresa. [...] La vinculación entre los aspectos de formación y capacitación, y el proceso de relaciones laborales (Mertens, 1997, pp. 37-38).

---

Una vez establecido e identificado el marco de competencias, a través de la intervención de todos los actores involucrados, se procede a la *normalización*. Esto consiste en el establecimiento de una estructura de competencias consensuadas por los actores y convertidas en elementos estandarizados que servirán como fuente para la formación de los sujetos y orientarán la capacitación de la fuerza laboral en dirección al aprendizaje y despliegue de capacidades de trabajo esperados. Estos son impartidos desde los centros de educación, alineados con el enfoque del desarrollo de habilidades en competencias laborales.

Los mecanismos institucionales encargados de la formación de competencias adoptan formas distintas en su desarrollo institucional, lo que significa que deben adaptarse a la enseñanza y al aprendizaje tanto dentro del sistema como en el ámbito de desempeño laboral. La institución no se constituye en la única fuente de conocimientos. La experiencia y el desempeño conforman la parte central de este proceso.

El producto resultante de la *formación* en competencias es la capacidad de desempeño eficiente y pertinente del sujeto que se ha sometido al proceso. Para comprobar la recepción de los conocimientos y desempeños se efectúa un proceso de evaluación.



La evaluación es la parte complementaria de la norma. Se refiere al conjunto de evidencias que permiten tanto verificar el cumplimiento de las especificaciones establecidas como medir la distancia que falta recorrer a un individuo para cumplir con la norma (Mertens, 1997, p. 117).

La norma constituye la estructura del modelo de competencias, construida por los actores involucrados con base en sus necesidades y expectativas, a modo de elementos direccionadores de los desempeños laborales. El direccionamiento de la conducta en el proceso productivo conlleva el desarrollo laboral con estándares, de manera que el aprendizaje e internalización de las habilidades y destrezas necesarias aseguran el desempeño en un ámbito laboral definido.

Así también, la no alineación con las normas que se constata en el proceso de evaluación conlleva el

redireccionamiento del sujeto a través de mecanismos de retroalimentación, con el fin de consolidar las conductas y desempeños necesarios como aptos para el trabajo al cual se postula o la adquisición de otras competencias que habiliten a otras especialidades laborales. Ante la necesidad de especialización de la mano de obra a las cambiantes formas, mecanismos y herramientas de producción, se concibe e implementa la estructura de formación en competencias. La culminación de este proceso desemboca en la instancia denominada *certificación* de las competencias laborales, como medio de asegurar la producción y la rentabilidad por la utilización de los conocimientos y capacidades en su justa y debida medida.

El mecanismo de la certificación de las competencias laborales asegura el despliegue de habilidades y destrezas, apropiadas y especializadas, conducentes a apuntalar la productividad de los trabajadores, concatenando sus fuerzas a la producción de bienes, servicios y utilidades.





Son muchos los actores interesados en la certificación. El trabajo bien hecho es una necesidad para todos los trabajadores que deseen hacer una carrera laboral ascendente. Las empresas, a su vez, esperan que sus contrataciones de personal redunden en mejores desempeños e incrementos en la productividad (Irigoin y Vargas, 2002, p. 2).

La certificación de las competencias laborales en la actualidad es de suma importancia, tanto para el trabajador como para el empleador. La certificación afirma las potencialidades de los trabajadores adquiridas a través del desempeño en el trabajo y que se cristalizan en experiencia. Esta puede inducirse también a través de mecanismos institucionales de enseñanza. Según Irigoin y Vargas (2002, p. 3), el certificado de competencia laboral se convierte en un testigo de las capacidades laborales de los trabajadores, aun de las adquiridas como resultado de la experiencia, fuera de procesos educativos formales.

La certificación, por tanto, consiste en la culminación de un proceso, aunque nunca es permanente debido al constante cambio y evolución de los métodos de producción.

Por tanto, la certificación se dará de manera periódica, ajustada a los requerimientos de adaptación y actualización de las competencias de la fuerza laboral involucrada en el mundo del trabajo.

Un elemento fundamental para la validez y utilidad de la certificación de competencias laborales consiste en la legitimación de su contenido, a fin de que se constituya en una herramienta de posibilidades de desempeño laboral para los sujetos. La validez brinda al certificado la fuerza necesaria para su aceptación en cualquier empresa, lograda a través de la participación de los actores involucrados en la red de construcción, evaluación y certificación. El concurso de todos los actores involucrados es la garantía de la fuerza constituyente del certificado.



Los sistemas de certificación necesitan de legitimidad que en buena parte se gana con la participación de todos los comprometidos en el proceso: empleadores, trabajadores y gobierno. La legitimidad garantiza la participación, la credibilidad del proceso y la posterior e indispensable valoración que debe tener el certificado en la sociedad. Mucho del valor del certificado proviene de su legitimización social (Irigoien y Vargas, 2002, p. 14).



En el abordaje de la discapacidad en los sistemas nacionales de certificación de competencias, así como la participación de las personas con discapacidad, se requiere atender no solo el proceso del ciclo de certificación, que inicia con la identificación de las competencias — pasando por la normalización, formación y evaluación— y que culmina en la acreditación de las personas, sino también las condiciones sociales concretas de inserción laboral.

Esto implica que los avances del sistema de certificación están en intrínseca correspondencia con las políticas públicas de inserción laboral destinadas a las personas con discapacidad, al establecimiento de un marco normativo de promoción de los derechos de esa población, en especial la inclusión laboral, así como la acción institucional concreta a través de estrategias

e incentivos al ingreso de las personas al mercado de trabajo.

Especialmente importante, en este contexto, es la flexibilidad de los sistemas de certificación para la adaptación de los procesos de desarrollo y acreditación de competencias laborales a las características variadas y particulares de la población con discapacidad. Esto involucra los denominados «ajustes razonables», que son estrategias de adecuación de las fases del ciclo de certificación de las competencias (identificación, normalización, formación y evaluación) a aquellas características y particularidades con base en derechos y en función de criterios de pertinencia, seguridad y sostenibilidad de los procesos inclusivos apuntalando la productividad.



## Descripción de la organización de los sistemas nacionales



# 1.



# Argentina

**Una de las primeras sociedades latinoamericanas con desarrollo industrial, Argentina, se caracteriza en la historia contemporánea por la asociación entre el desempeño de la estructura productiva con las disputas sobre derechos sindicales y, por supuesto, por la especialización de las capacidades de desempeño laboral de la mano de obra.**

La conciencia sobre una mano de obra especializada y capacitada constantemente sobreviene de la necesidad del aumento de la productividad de las empresas, lo que trae aparejada la atención de las condiciones salariales, laborales y sociales de los trabajadores.

La Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Capital Humano, es el organismo encargado de la identificación de las competencias laborales. Cabe mencionar que en su portal web se halla disponible la documentación a través de la cual se establece la condición directiva de la entidad en materia

laboral y sus afines, así como los objetivos y sus funciones.

El decreto por el cual se establece su responsabilidad en la identificación de las competencias laborales es el n.º 08/2023, el cual, en su artículo n.º 23, inciso 53, reza: «Coordinar las acciones vinculadas entre el empleo, la capacitación laboral, la producción y la tecnología». Este instrumento designa al Ministerio como responsable de la política laboral, incluyendo la identificación de las competencias por fortalecerse y la regulación de los gremios de productores y empresarios, así como de los sindicatos de trabajadores, todas partes interesadas y afectadas.

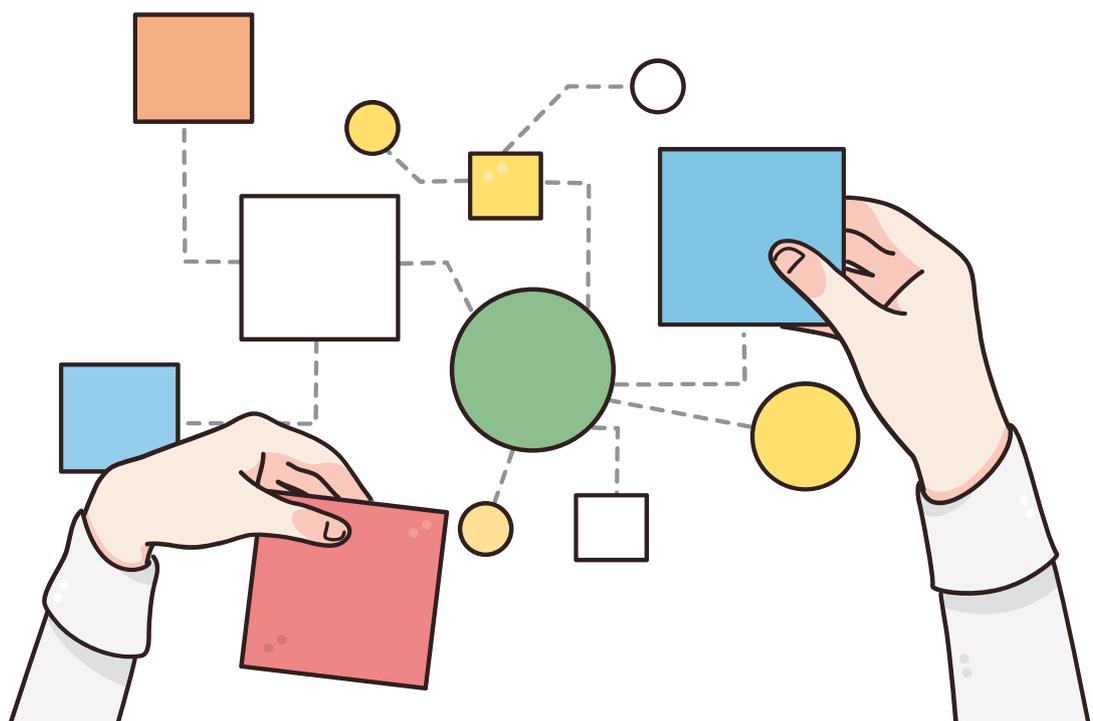


Una vez identificadas las competencias laborales, nuevamente es la Secretaría del Trabajo, Empleo y Seguridad Social el organismo encargado de su normalización. En esta instancia, cuenta con el concurso de todos los sectores interesados en la temática, es decir, los representantes del sector productivo empresarial, los sindicatos de trabajadores y los especialistas técnicos de los distintos centros de formación.

La normalización, por tanto, es participativa y plural, lo que responde al hecho de que las competencias que surjan como normalizadas serán implementadas por las instituciones de enseñanza y capacitación. Por ello, requieren responder a las necesidades reales de los sectores y contar con su homologación para todas las instituciones.



El sistema descrito evidencia un modelo de relaciones laborales mediante el cual el sindicato adopta un rol protagónico en el diseño y desarrollo estratégico de las calificaciones y competencias que requieren el conjunto de trabajadores del sector. Se expone también el compromiso del sector empresarial en la gestión sindical de las políticas públicas, donde a través de los acuerdos paritarios se dota de legitimidad e institucionalidad al sistema de certificación de competencias (Tepfer, 2022, p. 21).



El Ministerio, los centros de formación, las cámaras empresariales y los sindicatos definen las competencias laborales de cada actividad o puesto de trabajo, para que las normas sean iguales en todo el país. En este proceso basado en la estructuración acordada de las competencias laborales se construye un estándar de competencias que será de utilidad para los grupos concernidos.

Las competencias identificadas y que hayan sido consensuadas por los intereses de los diferentes actores son estructuradas con base en el marco de las *familias ocupacionales*, las cuales se desglosan en los perfiles profesionales que serán encarados por los planes curriculares previamente analizados, consensuados y aceptados por los diferentes actores involucrados.

Una vez construida la malla curricular, adaptada para el desarrollo de las competencias laborales estandarizadas, las instituciones de enseñanza y capacitación acreditadas por el Ministerio de Capital Humano se encargan de implementar el proceso de formación de los agentes a solicitud de estos o de los empleadores. Estas instituciones se distribuyen en todo el país y se hallan en estrecha relación con los Gobiernos municipales para lograr una penetración profunda en el tejido social.

El decreto 8/2023, en su artículo n.º 23, inciso 56, especifica la responsabilidad del Ministerio de Capital Humano en la promoción de la formación en competencias. El mencionado artículo expresa: «Efectuar las actualizaciones de las currículas con el objetivo de promover en la población educativa el conocimiento de la legislación laboral y el fomento de su cumplimiento, el acceso a la información sobre el mundo del trabajo y el desarrollo de competencias laborales».

La formación en competencias se implementa a través de los institutos acreditados por el Ministerio, encargados de desarrollar y fortalecer las habilidades y destrezas laborales para la población económicamente activa que busca empleo y para todos los agentes interesados.

Las competencias laborales desarrolladas, sea de forma institucional o adquiridas a través de la experiencia en el desempeño laboral, pueden devenir objeto de evaluación y posterior certificación o, en su defecto, si los interesados no han cumplido con los estándares mínimos, requerirán otras instancias de formación para retroalimentar sus conocimientos y someterse complementariamente a la evaluación después del correspondiente desarrollo de competencias.

Tanto la evaluación como la certificación de las competencias laborales son implementadas por los centros de capacitación reconocidos y acreditados por el Ministerio de Capital Humano. Según especifica el portal de dicho Ministerio, «la *certificación de competencias* se logra dando examen en los Centros de Formación Profesional, reconocidos por la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que entrega el certificado que lo acredita».

El acceso a la certificación de las competencias laborales es de suma utilidad tanto para los trabajadores como para el contratante. A los primeros les otorga la posibilidad de obtener una remuneración adecuada y acceso constante al trabajo, mientras que al segundo le otorga la previsibilidad de la habilidad y destreza de trabajo que adquiere con la contratación. La bibliografía expone esta cuestión a través de estudios como el de Mónica Tepfer, que en su trabajo de tesis de maestría concluye:

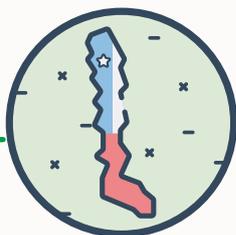


Al controlar por nivel educativo, experiencia y provincia de residencia, encontramos que cada nivel adicional de la variable certificación laboral puede aumentar el salario medio del trabajador en un 9,9 %. Esto implica que, siendo idénticos en todas las demás características controlables, un trabajador de la construcción con certificación de competencias puede ganar alrededor de un 20 % más que un trabajador que no las tiene (Tepfer, 2022, p. 20).

---

En Argentina el modelo que encara la certificación de las competencias laborales es tripartito, pues involucra a los actores relacionados con los gremios productivos y empresariales, a los sindicatos de trabajadores y a los organismos institucionales del Estado argentino desde el inicio del proceso hasta la culminación de todo, encarnado en la certificación.

El mecanismo de conexión entre el Ministerio de Capital Humano con las esferas municipales en materia de formación en competencias laborales conforma un instrumento que introduce los elementos de formación, capacitación, evaluación y certificación en los lugares más recónditos, permitiendo el despliegue a nivel nacional del sistema.



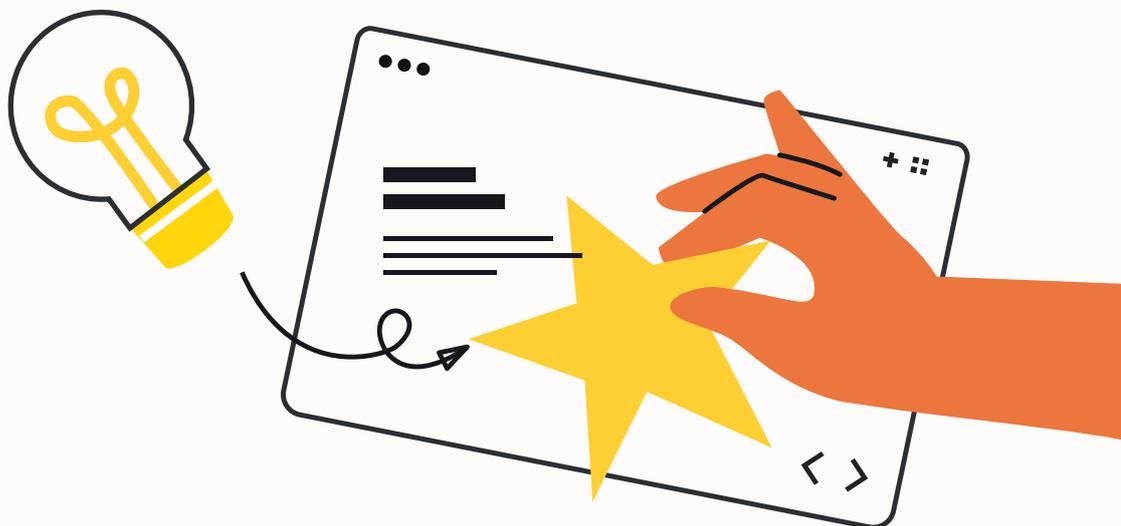
# Chile

**Chile ha atravesado un largo proceso en la consolidación del sistema de certificación de competencias laborales. Desde finales de los años noventa se registran los intentos de institucionalización de los métodos y los modelos coexistentes.**

En el trabajo de Arredondo y Concha (2020) se precisan los procesos que lograron afianzar el derrotero histórico del establecimiento institucional del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales denominado Chile Valora, que a través de la Ley n.º 20267/2008 es reconocida como una institución de carácter público, cuyas funciones se encuentran

descentralizadas con patrimonio propio y en relación con la Presidencia de la República por medio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Actualmente, el país se consolida como uno de los más efectivos en el desarrollo de un sistema de certificación de competencias laborales organizado, institucionalizado y funcional.



En este sentido, cabe destacar que es un proceso que conlleva cuatro etapas: la identificación de competencias, la normalización de las competencias identificadas, la formación en competencias y la evaluación de estas. Chile Valora, como institución, se aboca particularmente a tres de ellas: la identificación, la normalización y la evaluación y certificación, a través de la agencia de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales (OSCL) y los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales (CECCL).

La etapa de capacitación corresponde al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y es compartimentada con otras instituciones de educación formal conformantes del sistema educativo chileno.

El Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, Chile Valora, para su mejor desempeño, se organiza en tres diferentes niveles, y cada uno de ellos posee sus propias responsabilidades. Estos son Chile Valora, como principal órgano rector, los OSCL y los CECCL.

Los OSCL actúan dentro del denominado *nivel intermedio o sectorial* y poseen la importante tarea de acercamiento de las necesidades de instauración de competencias desde

los diferentes ámbitos que conforman el sector productivo y de servicios hasta la institución Chile Valora, a fin de su consideración y adición a los perfiles de competencias laborales.

Por su parte, los CECCL son instituciones con personería jurídica que han sido de antemano acreditadas por Chile Valora, a fin de que ejerzan la función de evaluación y certificación de las personas que así lo requieran y lo soliciten. Para el proceso de evaluación, dichas instituciones deben contratar los servicios de evaluadores que cuenten con la habilitación de Chile Valora, reconociéndolos como tales.

Se establece que el objetivo de Chile Valora consiste en el «reconocimiento formal de las competencias laborales, independientemente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si se tiene o no un título o grado académico otorgado por la enseñanza formal según dispone la Ley n.º 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza» (Arredondo y Concha, 2020, p. 20).

Por otro lado, las Unidades de Competencia Laboral (UCL) consisten en «el estándar que describe los conocimientos, las habilidades y aptitudes que un individuo debe ser capaz de desempeñar y

aplicar en distintas situaciones de trabajo, incluyendo las variables, condiciones o criterios para inferir que el desempeño fue efectivamente logrado» (Arredondo y Concha, 2020, p. 34).

Estas UCL son los elementos que conforman los diferentes perfiles ocupacionales que se tienen en cuenta para la medición de las destrezas y habilidades de los candidatos a las evaluaciones. La determinación de las UCL es una prerrogativa que se halla en manos del OSCL.

Lo que en la bibliografía se denomina proceso de *identificación de competencias* en el sistema chileno es el *levantamiento o generación de Unidades de Competencias Laborales*. Este proceso es realizado por el OSCL, que por su conformación tripartita posee la representación de los sectores de la producción o el comercio, el de los trabajadores y el sector público, y se aboca a la función de levantar las UCL que posean alto interés utilitario para los distintos actores.

La política pública de certificación de competencias laborales en Chile basa sus logros en la aplicación de sus elementos institucionales dentro del modelo de diálogo social. Este es la garantía de que los productos emanados por el sistema

cuentan con la condición de «representatividad, pertinencia, legitimidad social y eficacia».

Ahora bien, el encargado del levantamiento de las UCL es el OSCL. El proceso se inicia desde el reconocimiento de las necesidades concretadas en demandas emanadas por el sector de la producción, a partir de la presentación de proyectos, según Arredondo y Concha (2020, p. 34), «de los propios sectores productivos, quienes presentaban un anteproyecto de competencias laborales, cuya viabilidad se evaluaba en función de criterios metodológicos basados en la coherencia interna del proyecto».

Una vez concluido este proceso, el siguiente paso, que la bibliografía refiere como normalización o estandarización, queda en manos de Chile Valora. Cuando se hace referencia a la normalización de competencias laborales, en Chile Valora se usan los términos «validar» y «acreditar».

Según Arredondo y Concha (2020), por «validar» se entiende el «proceso de interacción y consenso entre los diferentes actores de un sector productivo, cuyo propósito es establecer la validez y legitimidad del perfil ocupacional y determinar su aplicación a diferentes procesos». Una vez que la pertinencia de las UCL sea



demostrada y se encuentren agrupadas dentro de un perfil ocupacional, el siguiente paso es la acreditación, que consiste en lo siguiente:



**Chile Valora les otorga un reconocimiento formal y las incorpora al Registro Nacional de Unidades Laborales. Luego de ambos procesos, los estándares levantados/ identificados pasan a ser un referente oficial para la certificación de competencias, la capacitación laboral, la educación y la gestión de recursos humanos al interior de las empresas (Arredondo y Concha, 2020, p. 36).**

Los productos emanados del proceso serán utilizados tanto para las evaluaciones y certificaciones como para la formación laboral, a través de procesos institucionales. Estos, guiados por el SENCE, basarán sus constructos pedagógicos formativos en las UCL y los perfiles de competencias que hayan sido tamizados por los procesos de Chile Valora.

Ahora bien, básicamente, la normalización consiste en la instalación de las competencias conformadas y comprobadas como tales por el diálogo tripartito desarrollado entre los integrantes que representan a los trabajadores, a las empresas y al Estado sobre una determinada actividad laboral.

Por tanto, la validación y acreditación de las competencias previamente identificadas se realiza por la Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales Chile Valora. Una vez que las competencias son analizadas y aceptadas, estas son estandarizadas dentro de los perfiles profesionales que les correspondan y pasan a



conformar parte del sistema que servirá de sustento para la evaluación y certificación, así como para la formación dentro de las instituciones abocadas a las mismas.

Es importante señalar que el proceso de formación en competencias es prerrogativa del SENCE y se realiza en los institutos acreditados por el servicio. Cabe mencionar que, aparte de la relación con el SENCE, Chile Valora establece relación directa con los organismos encargados de la educación formal.

Estas relaciones construirán mejores posibilidades de formación para la población

en general, así como mejores procesos y elementos para cubrir brechas de competencias en aquellas personas que no han logrado demostrar que poseen las habilidades mínimas requeridas en los procesos de evaluación. Se detalla que, una vez culminado el proceso de formación, estas personas pueden solicitar su evaluación y postular a su certificación, en tanto que aquellos que no han logrado la demostración de habilidades mínimas pueden volver a solicitar una evaluación si así lo requieren.

En otro orden de cosas, no se registra una especificación clara sobre las condiciones de infraestructura y de materiales tecnológicos, especificados de acuerdo con los tipos de competencias laborales que son brindadas y potencializadas en los diferentes institutos reconocidos y certificados para los cursos de formación, encargados de cubrir las brechas de competencias. Teniendo en cuenta que por un lado se halla el sistema que administra la formación en competencias encargado por el SENCE para la conformación de capacidades técnicas especializadas en el desempeño laboral de las personas, se requieren instrumentos tecnológicos actualizados que aseguren la previsión, pertinencia y validez de los aprendizajes.





# Paraguay

## **Paraguay se encuentra trabajando para fortalecer y mejorar las instituciones y los mecanismos responsables de las distintas fases del proceso de certificación de las competencias laborales.**

Recientemente, han sido emitidos decretos y resoluciones ministeriales relacionados con la conformación de esas instituciones, lo que, en última instancia, brinda una base normativa para su futura aplicación práctica. Las recientes publicaciones de la construcción del catálogo nacional de competencias laborales, de las familias profesionales y del diseño curricular de capacitación por parte del Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL) es promisorio, aunque requiere esperar sus efectos, pues han sido publicados recientemente, en febrero del 2024.

En lo referente a la identificación de las competencias, Paraguay cuenta con experiencias de la Certificación de Competencias

Laborales (CCL), entre las que pueden citarse el Programa de Eficiencia y Competitividad en la Industria de la Construcción (PECC), el desarrollo de normas y certificación de competencias en el marco del Sistema Nacional de Calidad Turística (SENATUR), la certificación de competencias laborales (SINAFOCAL), la experiencia de certificación ocupacional (SNPP) y el Servicio de Certificación de Personas (INTN) (Cano, 2023, p. 17).

En una fuente bibliográfica sobre la certificación de competencias en Paraguay, se consigna que el PECC fue desarrollado por la Cámara Paraguaya de la Construcción (CAPACO) con el apoyo y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Además, expone que:



El objetivo es el establecimiento de un sistema de normalización, formación y certificación de competencia laboral de aplicación sectorial. El proyecto ha venido trabajando en la identificación de perfiles del sector para lo cual elaboró el mapa funcional y la clasificación de grupos y familias ocupacionales. El programa ha desarrollado un diagnóstico de las necesidades formativas del sector y dos de sus características interesantes son: el desarrollo de módulos transversales en las áreas de seguridad e higiene laboral y medio ambiente; y la incorporación de la ejecución de cursos de formación directamente en las obras (Schkolnik, Aros y Machado, 2005, p. 44).

El panorama sobre la identificación de las competencias laborales a nivel nacional presenta oportunidades de mejora, ya que, aunque la ubicación sectorial del PECC aún no representa un avance significativo en ese proceso, sienta las bases para futuros desarrollos en la construcción de estructuras de formación. Además, las instituciones mencionadas por Cano (2023), a pesar de su carácter oficial, cuentan con el potencial de ser habilitadas legalmente para impulsar estos avances.

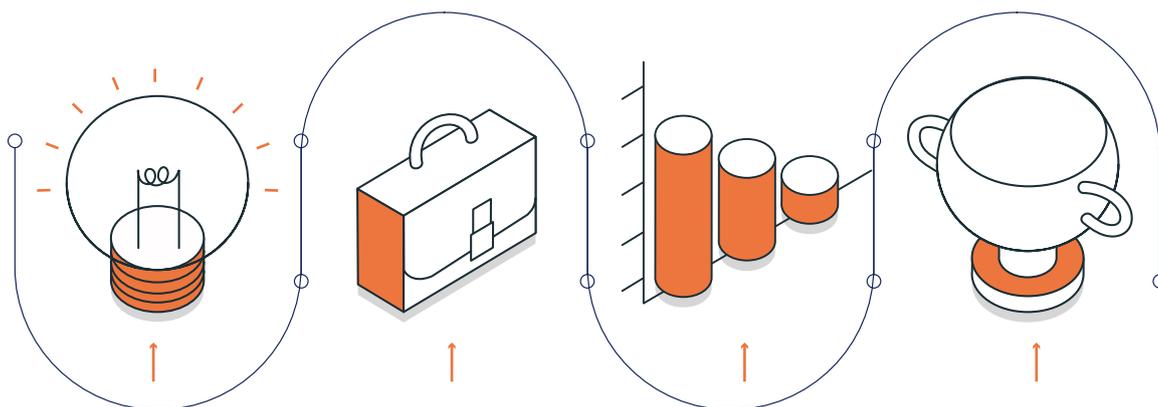
Así pues, es importante destacar que SINAFOCAL ha publicado el catálogo nacional de perfiles profesionales entre los meses de octubre y noviembre del 2023, cuyo diseño curricular se halla en el portal de la

entidad desde febrero del 2024 (SINAFOCAL, 2024).

Por lo tanto, la reciente asunción de la función rectora de SINAFOCAL en este ámbito representa un avance importante. Sin embargo, aún persisten desafíos relacionados con la superposición de responsabilidades institucionales y la necesidad de fortalecer la gobernanza.

Las competencias laborales son implementadas por SINAFOCAL, lo que constituye la base estandarizada de desarrollo de competencias sobre las cuales se elabora el currículo de formación de las diferentes áreas de enseñanza técnica. El catálogo de familias profesionales, de los perfiles profesionales y del diseño





curricular está a cargo de esa entidad. Además de la habilitación de las entidades de enseñanza técnica, de evaluación y certificación por la entidad rectora de la política educativa, todas deben analizarse y habilitarse por la mencionada entidad e inscribirse en la Red de Instituciones de Formación y Capacitación Laboral (REIFOCAL).

Las entidades que han desarrollado sus propias competencias tienen la capacidad de normalizarlas, pero para que este proceso tenga la validez y la fuerza necesaria, es fundamental que pasen por la revisión y habilitación de SINAFOCAL. Instituciones como la Secretaría Nacional de Turismo

(SENATUR), el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN) y la CAPACO, con su Programa de Eficiencia y Competitividad en la Construcción, juegan un papel importante en sus respectivas áreas. Sin embargo, al ser sectoriales, no logran abarcar todo el espectro de capacidades, lo que resalta la oportunidad de mejorar la gobernanza y la necesidad de generar condiciones de especialización de la mano de obra.

Se destacan en el papel de formadores de competencias técnicas el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el SINAFOCAL, cuyos roles son indiscutibles. El SNPP, de hecho, tiene como función primordial la formación.



El Programa de Certificación Ocupacional que aplica el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) presenta una de las experiencias con un mayor éxito en términos de la cobertura; no obstante, estas experiencias no corresponden aún a un modelo de certificación de competencias laborales como tal (Concha, 2022, en Cano, 2023, p. 18).

El SINAFOCAL, por su parte, con base en el papel institucional que le corresponde, aparte de la formación tiene como función identificar, normalizar, evaluar y certificar las competencias laborales. En ese sentido se dispone de datos de aprobación y publicación recientes de estos factores (octubre de 2023 y febrero de 2024) (SINAFOCAL, 2024), lo que es un apoyo clave para la consolidación del sistema de certificación laboral como instrumento de fortalecimiento de capacidades tendientes a la conformación de la empleabilidad de los trabajadores.

La evaluación y certificación de las competencias son llevadas a cabo por SINAFOCAL, a través del concurso de un Centro Evaluador previamente acreditado por la REIFOCAL. En el portal en internet del SINAFOCAL está disponible el documento denominado «Certificación de Competencias Laborales: Guía del Postulante», que contiene la información necesaria y todos los pormenores para solicitar y acceder al proceso tanto de evaluación como de certificación.

El SNPP está facultado a otorgar certificación a los sujetos que hayan cumplido con el proceso académico y acredita efectivamente a los que hayan cumplido dicho proceso a cabalidad.

Las múltiples entidades de formación en competencias que se hallan en el sistema educativo deben indefectiblemente estar registradas y aceptadas por la REIFOCAL, a fin de que sean consideradas como institutos de enseñanza y certificación.

A pesar de la aparente funcionalidad del sistema de certificación de competencias, las evidencias sugieren dificultades en la cuestión. En primer lugar, la superposición institucional entre las distintas entidades involucradas lleva a una crisis de gobernanza que es bastante condicionante para el logro de los fines. La bibliografía analizada resalta que:



Paraguay no cuenta con un sistema de reconocimiento de la competencia laboral. Existen inicios de trabajos con algunos sectores para la identificación de competencias para elaborar diseños curriculares, realizado desde la Dirección de Educación Permanente del MEC. Para el sector Turismo cuentan con el desarrollo realizado en el marco del Eurosocial I, en el que se trabajó con los diferentes organismos implicados (MEC, SNPP, SINAFOCAL, Dirección de Empleo, cámaras, entre otros) (Briascó, 2012, p. 9).

Por otra parte, la organización institucional oficial encargada de la construcción de los procesos involucrados en la certificación de competencias, el SINAFOCAL, ha publicado en los últimos meses del año 2023 y en febrero del 2024 las documentaciones referentes a la conformación del catálogo nacional de perfiles profesionales, la estructuración de las familias profesionales y el diseño curricular de formación, instrumentos auspiciosos para el avance del sistema.

Otro aspecto por considerar es que, según el análisis de los métodos de creación de los nuevos instrumentos institucionales, se observa un predominio estatal en el proceso, sin la participación activa de las entidades empresariales y sindicales. Los instrumentos se desarrollan de manera interna por las instituciones estatales y luego se consultan con los actores involucrados, conformando un proceso dirigido de forma vertical.

El dilema, por tanto, reside en una especie de crisis de gobernanza y legitimidad social en los procesos de identificación, formación, evaluación y certificación de competencias laborales. Para superar este desafío, es esencial que los

instrumentos se construyan de manera conjunta con la participación de todos los actores relevantes. El trabajo tecnocrático de gabinete no puede reemplazar el valioso aporte de la experiencia de trabajadores y empleadores, lo cual subraya la necesidad de asegurar validez y consenso en los instrumentos, evitando problemas de adecuación a las necesidades reales del mercado laboral.

La identificación es realizada por el SINAFOCAL con la colaboración del Ministerio de Educación y Ciencias, además de la normalización y el proceso formativo en competencias. Sin embargo, los gremios empresariales y sindicatos de trabajadores son consultados solo después de que los estándares ya han sido definidos, lo que limita su participación a la confirmación o redefinición de los mismos y genera un mecanismo híbrido que es lento y poco representativo de los sectores involucrados. Estas y otras razones destacan las áreas en las que Paraguay tiene la oportunidad de avanzar y mejorar su posición en el Cono Sur en el proceso de certificación de competencias laborales.



# Uruguay

**Las iniciativas sobre la cuestión de certificación de las competencias laborales en Uruguay, en la historia reciente, se inicia a fines de los años noventa del siglo xx, contando con el apoyo de entidades financieras de cooperación multilateral.**

El proceso buscó, a través del fortalecimiento de las capacidades y competencias laborales de los trabajadores, obtener un mejoramiento en sus desempeños que redundaría en mejores

condiciones de empleabilidad y, en consecuencia, en mayor producción y más calificada de las empresas, conjuntamente con el aumento de la rentabilidad de las inversiones.



A fines de 1997, la Dirección Nacional de Empleo de Uruguay inició, con apoyo del BID y del Fondo Mundial de Inversiones, un proyecto destinado a desarrollar e implementar un sistema nacional de normalización, formación y certificación en competencias laborales. Básicamente, con el Proyecto de Competencias Laborales, se busca mejorar la productividad de trabajadores y empresarios a través de la formación y flexibilización organizacional, mejorar la empleabilidad de los trabajadores, promover la equidad en el acceso a los puestos disponibles de trabajo y mejorar la comunicación entre oferta y demanda del mercado de trabajo (Schkolnik, Aros y Machado, 2005, p. 33).



Las intenciones, por tanto, responden a las necesidades de los trabajadores, en primer término, apuntalando sus condiciones en general, así como a las empresas, en segundo término, apoyándolas en tender hacia una mayor competitividad en la producción y en rentabilidad.

En la identificación de las competencias laborales se destaca la participación de todos los involucrados o afectados por esta cuestión, entre los que se cita a los representantes del sector trabajador, de las empresas y de las instituciones del Estado uruguayo.



Los perfiles profesionales y módulos formativos sintetizan los acuerdos de los sectores productivos y se desarrollan, en el caso uruguayo, en procesos participativos tripartitos y/o cuatripartitos donde están representados los actores sociales —empresarios y trabajadores—, y el Estado a través tanto del Ministerio de Trabajo como de las entidades formativas (Rodríguez et al., 2014, p. 10).

La participación de los diferentes actores en el proceso de identificación es el indicador de que la iniciativa constituye un formato colaborativo y en condiciones de atención a las demandas de los sectores que requieren la herramienta de derechos laborales para unos y de aumento de productividad para otros, traducido en la certificación de competencias laborales. El Ministerio del Trabajo es, en este caso, el responsable de la dirección de estos procesos en Uruguay.

Las competencias analizadas y determinadas por los actores como las necesarias para los objetivos de desarrollo son estandarizadas y transformadas en la definición de los perfiles profesionales, que sirven de guía para la conformación de las organizaciones institucionales encargadas de la formación en competencias. Este es el tránsito al siguiente paso dentro del proceso. Según los reportes sobre el sistema, «en ese espacio de diálogo se elabora el perfil profesional y también se diseñan los módulos formativos referidos a cada unidad de competencia» (Rodríguez *et al.*, 2014, p. 10).

Las competencias acordadas por consenso, normalizadas y estandarizadas conforman los perfiles, que son el acervo fundamental para la estructura de formación en competencias.

La construcción de los perfiles profesionales, avalados por los grupos de interés en la construcción de un marco de competencias laborales, son las herramientas para elaborar los diseños curriculares que serán utilizados por las instituciones educativas y de formación técnica para la inducción y evaluación de las capacidades.

Una peculiaridad del sistema de formación uruguayo consiste en que el diseño curricular lo realiza cada entidad de formación, no habiendo un diseño curricular único y extendido, aunque cada institución debe elaborar el suyo con base en los módulos que sí han sido confeccionados sobre los perfiles profesionales contruidos en el proceso de estandarización o de normalización. «Es pertinente señalar que el diseño curricular basado en competencias laborales es definido y elaborado por cada institución formativa, pero se desarrolla en base a los módulos formativos diseñados junto al perfil profesional» (Rodríguez *et al.*, 2014, p. 10).

Actualmente, el desarrollo de la formación en competencias es orientado por la política pública denominada Uruguay Certifica, que se halla conformada por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social con la Dirección Nacional de Empleo y está integrada por el Instituto

Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), el PIT-CNT y las cámaras empresariales CETP-UTU. En este sentido, en lo que atañe a la formación, el responsable directo es INEFOP. Esta entidad se encarga de la habilitación de los institutos de formación y de la certificación de los agentes interesados en el proceso. Su condición de entidad estatal se da por Decreto n.º 340/2018, estableciendo su figura jurídica y condicionando sus facultades.

En el análisis de los componentes del INEFOP se han detectado indicios de cierto proteccionismo, dado que sus constructos son accesibles solo para personas con nacionalidad uruguaya. Así también, la exclusión de los empleados públicos como potenciales beneficiarios constituye otra característica para el análisis de sus fundamentos.

Sobre la evaluación y certificación, los agentes interesados deben someterse en primer término a un proceso de evaluación de las capacidades y habilidades, que han sido adquiridas a través de la formación institucional o a través de la experiencia en el desempeño laboral.

En este sentido, la Comisión Nacional de Certificación Ocupacional, integrante de la



política pública Uruguay Certifica, encausa las evaluaciones y las certificaciones al INEFOP. Este se encarga de la formación y posterior certificación de los agentes, así como de la evaluación y certificación de los trabajadores que solicitan certificarse solamente en base a su experiencia laboral, sin formación académica específica.

A partir del momento de la solicitud voluntaria de evaluación, se inicia el proceso en el que un evaluador certificado se encarga de desplegar todo el mecanismo. Los requisitos principales consisten en haberse desempeñado por lo menos durante dos años en la labor en la cual requiere certificarse y presentar documentación pertinente a cada tipo de especialidad laboral, ya que cada una conlleva exigencias distintas.

Una vez completado el proceso, se procede a la evaluación de las competencias. Sobre

las condiciones y métodos, el interesado será previamente informado, ya que se procede con su consentimiento. Si el agente interesado desarrolla favorablemente el mínimo requerido de los elementos de evaluación, logra la obtención de su certificación por parte de Uruguay Certifica. En caso de no alcanzar el nivel mínimo de rendimiento en la evaluación, puede resultar derivado, si lo desea, a cursos de capacitación de nivelación de conocimientos y capacidades, de modo que, culminado el proceso, sea evaluado nuevamente y obtenga su certificación.

El proceso requiere de transparencia tanto para el evaluador, en su condición de representante del sistema, como para el evaluado. Con ese fin se establecen mecanismos de monitoreo constante a través de los cuales se asegura el curso normal de todo el proceso.



**Durante todo el proceso certificación, se establecerá un monitoreo de calidad de responsabilidad de ambas entidades, que retroalimente la intervención y permita realizar ajustes que aporten a la consolidación de un sistema en régimen. En esta instancia se verifican que las evidencias recolectadas por el candidato cumplan con los criterios de validez/ pertinencia, confiabilidad, actualidad/vigencia, autenticidad/ veracidad y suficiencia. Además, se verifica que los evaluadores hayan ejercido su función de acuerdo con la metodología y procedimiento establecidos (Rodríguez et al., 2014, p. 14).**

Como culminación de todo el proceso, los interesados que han logrado su certificación participan de una ceremonia como un acto de validación final del contenido y del proceso.

La participación activa, desde el inicio del proceso, de todos los actores sociales interesados y afectados por la necesidad de una certificación de competencias laborales es una condición que dota de validez, fuerza y aplicabilidad a los elementos resultantes en el sistema uruguayo.

En el estudio de Rodríguez *et al.*, del 2014, se describe la aplicación del proyecto piloto y se establece que en todo el proceso de certificación, desde la solicitud hasta la entrega y publicación del certificado, pasarían siete meses, aunque en el portal en la actualidad no hay referencias a la duración de los procesos. Pero en el caso de que se mantenga en siete meses, consiste en un lapso extenso, cuya revisión es necesaria teniendo en cuenta que una parte de las personas que acuden a solicitar este servicio está desempleada y en busca de trabajo. Permanecer en vilo todo ese tiempo no es agradable ni favorable a sus competencias, lo que puede llevar a un estado de estrés que afectaría a su desempeño en las evaluaciones.

En otra arista del análisis se halla el hecho de que para las capacitaciones en INEFOP se necesita la ciudadanía uruguaya. Ciertamente, cada país tiene sus prerrogativas de políticas internas, pero demarca cierta forma de proteccionismo dentro de las políticas de integración que se esperan en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Por otra parte, la disociación entre las acciones del INEFOP y las agencias de empleo, es decir, la dificultad de acercamiento a las posibilidades de empleo, debe también considerarse en el análisis, ya que si los interesados en un empleo se encuentran atravesando un periodo de evaluación cuyo interés es la inserción laboral, el contacto entre ellos es más que necesario. La gratuidad del proceso para los interesados es de resaltar en la política del sistema.



## Abordaje y promoción de la inclusión laboral





# Argentina

**En Argentina el marco general que desemboca en el sistema de certificación de competencias laborales es el proceso de activación de empleo impulsado desde el año 2003 por el actualmente denominado Ministerio de Capital Humano.**

La política pública de esa época apuntala el crecimiento económico con inclusión social, base para la normalización, evaluación y certificación de competencias. Esto va de la mano de actuaciones estratégicas que incluyen el diseño de programas de formación, la capacitación y formación docente, la dotación del equipamiento adecuado, la elaboración de los materiales didácticos y la gestación de espacios de diálogo social entre los actores como los consejos sectoriales tripartitos de certificación de competencias laborales y formación continua.

En el 2011 se inaugura el Plan Estratégico de Formación Continua, Innovación y Empleo

Argentina 2020, cuyos objetivos son articular las acciones de formación con los planes estratégicos impulsados por las carteras del Poder Ejecutivo (Economía, Industria, Economía, Innovación Productiva, Ciencia y Tecnología, Turismo y otros).

El certificado de competencia expedido a los trabajadores se valida en función de la participación de los representantes de la rama, los sindicatos y las empresas, criterio adoptado y proyectado por el Ministerio, a todas las ramas según las profesiones y ocupaciones. A propósito, siendo el Ministerio de Capital Humano, a través de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el organismo



suprasectorial que otorga validez nacional y habilita el reconocimiento binacional y regional de estos procesos, es crucial su rol en la legitimación de las instituciones, las normas de competencia laboral, los criterios de evaluación y los evaluadores, así como los trabajadores evaluados y certificados.

En ese país la participación sindical tiene un peso importante en los procesos de normalización y certificación, como resultado de una histórica trayectoria de los sindicatos en la formación de los trabajadores, lo que otorga credibilidad a estos en el sistema. Igualmente, los procedimientos de calidad asociados a los procesos de producción, así como los requisitos para la exportación de bienes y servicios, requieren la participación de los empresarios y su aval del certificado. De este modo, el sistema involucra a todos los actores, con el aporte técnico y financiero del Ministerio de Capital Humano, asegurando la mejora de la calificación de los trabajadores, la apertura de puestos de trabajo con innovación y la atención a la competitividad de las empresas, fortalecimiento las ramas y sectores estratégicos de la economía.

En lo que concierne a la inserción laboral de personas con discapacidad, el contrato laboral entre la empresa y la persona

no difiere de los contratos convencionales. Los derechos y obligaciones conciernen igualmente a las partes como las demás relaciones laborales en la retribución, la asistencia y el horario, el cumplimiento de normas del servicio y las pautas de seguridad laboral. La asistencia y el horario están normalizados, salvo las especificidades relacionadas a ciertas rutinas y tratamientos que la discapacidad requiera. Las remuneraciones salariales deben guardar relación con los precios del mercado de trabajo, según la vacancia destinada a la ocupación de la persona con discapacidad.

En lo que concierne a la seguridad, el artículo 89 de la Ley n.º 24.013 establece que «los contratos de seguro de accidentes de trabajo no





y, como mínimo, abonan a los trabajadores contratados la diferencia requerida para alcanzar el salario establecido vigente para la categoría laboral respectivo. El programa tiene una duración de doce meses.

Un requisito administrativo es la inscripción en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE), presentando la solicitud de adhesión ante la Oficina de Empleo Municipal de la Red de Servicios de Empleo, o bien, ante la Agencia Territorial de la Secretaría de Trabajo.

podrán discriminar ni la prima, ni las condiciones, debido a la calificación de discapacitado del trabajador asegurado».

A los efectos de concretizar la legislación orientada a la población en cuestión, en Argentina se cuenta con el denominado Programa de Inserción Laboral (PIL) para Trabajadores/as con Discapacidad. Está orientado a trabajadores en condición de desocupación, mayores de 18 años, con Certificado de Discapacidad vigente.

Los empleadores pueden contabilizar como parte de la remuneración salarial la subvención económica mensual de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Capital Humano,

Las fortalezas y debilidades conciernen a todas las personas, sin discriminación, por lo que las primeras requieren ser potenciadas, en particular en las competencias y las actividades de su desempeño, mientras que las debilidades deben abordarse en los procesos de formación continua con enfoque de atención específica según el desempeño por tipo de discapacidad.

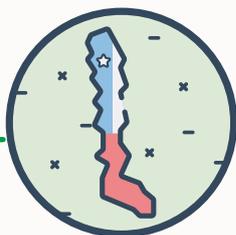
A este respecto, en el país existe también un programa llamado Acciones de Entrenamiento para el Trabajo (EPT) para Trabajadores/as con Discapacidad, cuyo objetivo es incrementar las competencias, habilidades y destrezas de trabajadores desocupados y promover su inserción laboral a través de prácticas cualificadoras implementadas en el proceso de trabajo.

Los destinatarios son los trabajadores desocupados, mayores de 18 años, que cuentan con Certificado de Discapacidad. El acceso tiene lugar por medio de proyectos propuestos y ejecutados por unidades económicas privadas, así como de organizaciones sin fines de lucro y de organismos públicos nacionales, provinciales y municipales inscriptos en el REGICE. Dichos proyectos deben movilizar actividades de formación teórica y capacitación práctica en el puesto de trabajo, bajo la supervisión de un

tutor o tutora por cada cinco participantes. La carga horaria es de 20 horas semanales distribuidas de lunes a viernes.

Los participantes de proyectos en *línea de entrenamiento* percibirán una subvención mensual cuyo porcentaje estará a cargo de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en función del tamaño de la empresa. El programa requiere el otorgamiento de un seguro para accidentes laborales cubierto a los participantes y un plan médico obligatorio.





# Chile

**En Chile los procesos de inserción laboral de personas con discapacidad implican la movilización de una institucionalidad social con participación de la población concernida. Esto supone las oportunidades que el medio empresarial facilite para el desempeño de las personas con discapacidad.**

Los procesos formativos —en los centros y escuelas especiales— orientados a la preparación de personas con discapacidad para su inclusión laboral conllevan una evaluación desde la demanda de trabajo que valora los conocimientos y capacidades laborales aprendidos en los establecimientos educativos como poco útiles y pertinentes en los procesos productivos y en las comunidades de trabajo (Ortiz y Vidal, 2010).

En el caso específico de las personas con discapacidad intelectual, en Chile, existe la alternativa de formación laboral para el acceso al mercado de trabajo en el Sistema de

Educación Especial vehiculado a través del Programa de Integración Escolar (PIE), en colegios, escuelas especiales y centros de capacitación laboral especiales. A pesar del sistema, el porcentaje de jóvenes con discapacidad que se insertan laboralmente de manera efectiva es baja, en comparación con las personas que no se encuentran en condiciones de discapacidad.

Se puede clasificar, en ese país, los modelos de acceso al empleo de personas con discapacidad en dos tipos: el Empleo Abierto (EA) y el Empleo Protegido (EP), que se desenvuelven en Centros Especiales de Empleo (CEE). El primero se define



como el empleo normalizado u ordinario, que tiene lugar en empresas ordinarias o en la Administración pública, donde la mayoría de los trabajadores no se encuentran en condición de discapacidad (Laloma, 2007).

En términos de la formación laboral de personas con discapacidad hacia el empleo competitivo, es crucial el acceso a formación eficaz que facilite la inserción en puestos de trabajo de manera efectiva. La incorporación al mercado de trabajo implica entenderlo como un proceso que articula la formación inicial laboral, el ambiente de trabajo y las relaciones laborales, el entorno comunitario de los trabajadores (Castilla, Cerrillos y Izuzquiza, 2009).

La empleabilidad de jóvenes con discapacidad intelectual depende de varias cosas, como el grado de discapacidad, el género, la condición de ocupación, la calidad de los programas formativos o las características de las escuelas especiales y de los centros de capacitación e integración educativa (Rebolledo, 2009). La formación dual se ha implementado en Chile en los establecimientos educativos con orientación técnica profesional, donde los alumnos de los últimos años participan de procesos de formación tanto en el liceo como en la empresa.

El proyecto Incorporación al Trabajo Útil y Necesario (ITUN) demuestra que los programas de formación requieren trascender el ingreso al mercado laboral, la estratificación socioeconómica y las diferencias de género, de manera que la relevancia radica en el desarrollo de la persona y en sus sus expectativas educativas y laborales, entre otros (Diez y Setién, 2005). En especial, respecto de las prácticas en el trabajo, estas tienen sentido en cuanto haya una necesidad concreta de utilización, de modo que sirvan como medio de apoyo a la mano de obra para la identificación de sus preferencias laborales y sus necesidades de apoyo (Evans, 2010).

En una perspectiva distinta pero complementaria se menciona la *evaluación de perfiles profesionales* de las personas con discapacidad para orientar los programas formativos. En la evaluación de las capacidades de las personas y las exigencias de las actividades, se consideran los indicadores de autonomía personal, procesamiento de información, actitudes psicosociales, aptitudes físicas y los factores ambientales. El enfoque centrado en el puesto del trabajo identifica los requerimientos para el ajuste con las capacidades individuales de las personas con discapacidad (Badiola *et al.*, 2004).

El modelo del Empleo con Apoyo (ECA) implica «dar apoyo a las personas con discapacidad y a otros colectivos en desventaja para conseguir y mantener un empleo remunerado en el mercado laboral abierto» (Evans, 2010, p. 9). Vidal y Cornejo (2012) indican que el ECA es un modelo de inserción laboral de personas con discapacidad de alcance extendido, con resultados basados en evidencias. Actualmente, los modelos de inserción laboral más extendidos, que son el ECA

y el EP, se basan en la premisa de que la eficacia depende del inicio de los servicios de apoyo de manera conjunta con las actividades laborales, es decir, en el puesto de trabajo, con incentivos que incluyen la remuneración y el apoyo constante de los facilitadores disponibles para ofrecer entrenamiento, modelo eficaz de inserción laboral de personas con discapacidad intelectual, específicamente (Verdugo y Jordán de Urries, 2003).





# Paraguay

**En términos de la institucionalidad para la formación técnica ocupacional orientada a personas con discapacidad, no existen programas públicos de promoción del empleo de personas con discapacidad para su inserción en el sector privado del mercado de trabajo (Relatoría Especial sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, 2018).**

Además, no se reglamentó aún la Ley 4962/13, que establece beneficios para los empleadores para incentivar la incorporación de personas con discapacidad en el mercado laboral. Según las expresiones de una funcionaria de SENADIS, «dicha ley no puede reglamentarse porque finalmente fue derogada en el año 2019 por la Ley 6380, de Modernización y Simplificación del Sistema Tributario Nacional» (16 de abril del 2024).

Para fomentar la inclusión laboral de personas con discapacidad en Paraguay, se presentan diversas oportunidades de desarrollo y avance. Así, aunque actualmente no existen programas públicos específicos para promover el empleo de personas con discapacidad en el

sector privado y la Ley 4962/13, que ofrecía beneficios a los empleadores para su integración, fue derogada en 2019, es posible avanzar en este ámbito.

Paraguay ha ratificado los principales instrumentos normativos internacionales relativos a los derechos humanos de las personas con discapacidad. Otras medidas legislativas que buscan promover una sociedad inclusiva respecto a las condiciones de discapacidad son la Ley n.º 4720/12 que crea la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) y su Decreto Reglamentario n.º 10.514, la Ley n.º 5136/2013 de Educación Inclusiva, la Ley n.º 4934/13 de Accesibilidad

al Medio Físico para Personas con Discapacidad, la Ley n.º 5421/15 de Igualdad de Oportunidades en la Formación para el Trabajo de las Personas con Discapacidad y la Ley n.º 2479/04 de Obligatoriedad de la Incorporación de Personas con Discapacidad en las Instituciones Públicas con sus modificaciones conforme a la Ley n.º 3585/08.

La experta afirma además que la SENADIS cuenta con un Departamento de Inclusión Social, responsable de la capacitación de personas con discapacidad en los cursos desarrollados por SNPP y SINAFOCAL. Al mismo tiempo expresa sobre el mencionado Departamento:



[...] forma parte de la Comisión de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad conformada con la ex Secretaria de la Función Pública, actualmente Vice Ministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional, el objetivo de esta mesa de trabajo es el cumplimiento de la ley 2479/004 y su modificatoria Ley 3585/008 que «establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas», en un porcentaje de personas con discapacidad que no será menor al 5 % (cinco por ciento) del total de sus funcionarios. Esta Comisión es la responsable de asesorar a las instituciones públicas para incluir en ella a las personas con discapacidad, acompaña en los concursos, elaboración de los perfiles que esté acorde para todas las discapacidades y se aseguran de que los ajustes razonables en los puestos de trabajo se lleven a cabo como forma de garantizar la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Uno de los objetivos de la Unidad de Inclusión Laboral es la de buscar la transversalización de los procesos de inclusión dentro de todas las acciones de los organismos del Estado [...] (PO2, reunión presencial, 16 de abril del 2024).



# Uruguay

**En Uruguay, la Constitución Nacional establece en el artículo 53 que el trabajo se encuentra bajo la protección especial de la ley, dando a los ciudadanos la posibilidad de obtener su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica.**

En el marco de la legislación nacional y el sistema internacional, Uruguay ratificó el CIT n.º 159 de la Organización Internacional del Trabajo a través de la Ley n.º 15.878, que obliga a los Estados a impulsar políticas de «readaptación profesional y de oportunidades de empleo para las personas inválidas en el mercado de trabajo». En el mismo orden de cosas, la Ley n.º 17.330 aprobó la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. A través de la Ley n.º 18.418 se aprobó la Convención sobre Derechos de las personas con discapacidad, reconociéndolas con igualdad de derechos a

trabajar y ganarse el sustento, prohibiendo la discriminación respecto al empleo y promoviendo el empleo de personas con discapacidad en el sector público y en el privado. En efecto, la Ley n.º 18.651 y su Decreto Reglamentario n.º 79/014 dispusieron que, en caso de haber vacantes en la Administración pública, estas sean llenadas por personas con discapacidad con idoneidad para el cargo, en una proporción no inferior al 4 %.

Desde el 2012, el Estado no ha logrado cubrir con el 4 % mínimo las vacantes anuales generadas, oscilando entre un 0,4 y un 1,3 % de asignación de vacantes para personas con discapacidad



según la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC).

La Ley n.º 19.691 y su Decreto Reglamentario 73/019 establecieron la promoción del trabajo para personas con discapacidad que incorporó la obligación de asignar porcentajes imperativos de contratación en el sector privado, previendo herramientas de implementación como los operadores laborales, y apoyos con asesoramiento en accesibilidad (la ley prevé el plazo de un año para la accesibilidad de las instalaciones y facilidades). Está previsto que el servicio de los operadores laborales sea solventado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La Ley n.º 19.973 y su

Decreto Reglamentario 308/021 establecieron normas para la implementación de políticas activas de empleo dirigidas al acceso a una actividad laboral remunerada de jóvenes y adultos con discapacidad. El porcentaje máximo de trabajadores con discapacidad contratados no podrá exceder el 20 % de la plantilla permanente del personal de la empresa.

En Uruguay existe un modelo teórico-metodológico —que incide en el esquema normativo establecido en la legislación— denominado Planificación Centrada en la Persona (PCP), que conjuga dos enfoques de la discapacidad en la certificación de competencias y la inserción



laboral: el ECA y el Modelo de Competencia Laboral (MCL).

En el ECA, la persona que acude e ingresa al servicio requiere acceder al mercado de trabajo con las mismas oportunidades, ya sea tanto en el sector público como en el privado, así como también en las mismas condiciones de trabajo sin discriminación. La percepción de un salario mínimo según las necesidades sociales y acorde al desempeño de la persona es otro rasgo definitorio del ECA (Avila, 2017, pp. 14-15). En este caso, la competencia certificada será dependiente del nivel de apoyo que se le otorgue de manera que sus capacidades y conocimientos para el trabajo sean estándares en la demanda del mercado laboral.

En este sentido, el ECA se implementa «a través de un proceso que cuenta con una serie de fases, las cuales pueden ser utilizadas como guía a la hora de comenzar un proceso de inclusión laboral a través de esta metodología. La EUSE, en su documento “Caja de Herramientas de la EUSE”, del 2010, indica que estas fases son cinco: 1) Compromiso con el cliente, 2) Perfil Profesional, 3) Búsqueda de Empleo, 4) Compromiso con el empresario y 5) Apoyo dentro y fuera del entorno laboral» (pp. 15-16).

El otro prototipo es el MCL, «otra de las metodologías cuya finalidad es la inclusión laboral. Es un concepto que comenzó a ser utilizado a partir de las investigaciones de David McClelland en los años 70, las cuales trataban de identificar las variables que actúan para poder explicar el desempeño laboral de las personas, teniendo en cuenta sus comportamientos en el puesto de trabajo» (p. 21).

«El enfoque de competencias se desarrolla a través de cuatro fases de aplicación, donde pone a la vista sus postulados y características: 1) La identificación de competencias, 2) Normalización de competencias, 3) Formación en competencias, 4) Certificación de competencias» (pp. 22-23).

En términos de la política pública, las entidades rectoras que conciernen a la certificación e inserción laboral de las personas con discapacidad son: el MIDES, a través de la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad, que es el órgano rector de la Política Pública de Discapacidad; la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad, que es la responsable del estudio, aplicación, elaboración y evaluación de la política nacional de discapacidad; la Comisión Nacional de Inclusión Laboral (CNIL), órgano con presidencia compartida con el MTSS; la Dirección Nacional de Empleo

(DINAE) e Inspección General de Trabajo (IGTSS), dependiente del MTSS; la Comisión Nacional de Inclusión Laboral (CNIL), órgano con presidencia compartida con el MIDES; el Banco de Previsión Social (BPS) con la provisión de las prestaciones sociales para las Personas con Discapacidad; y el INEFOP en tareas de diseño y ejecución de políticas de capacitación profesional y empleo.



# Análisis comparativo de la participación de las personas con discapacidad



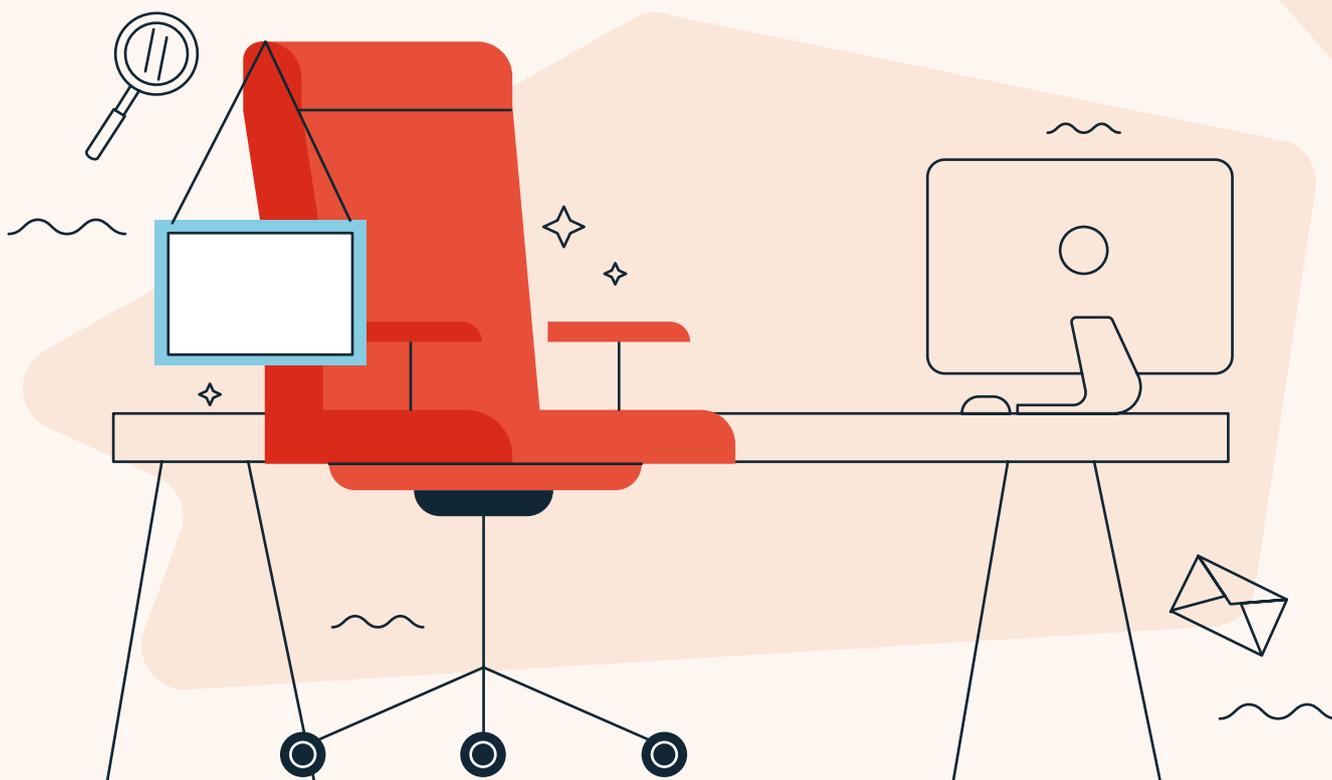
# Marco legal de promoción de la inclusión laboral

En términos legales, en **Argentina**, la Ley 25.689/2002 «de Modificación de la Ley n.º 22.431, en relación con el porcentaje de ocupación de personas con discapacidad por parte del Estado Nacional, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las empresas privadas concesionarias de servicios públicos» establece el cupo legal de 4 % para las contrataciones de personas con discapacidad en las nóminas del personal del sector público, que incluye empresas privadas concesionarias de servicios públicos.

En la misma línea, el Decreto 426/2022 sobre contratación de personal de la Administración Pública Nacional (APN) se destaca por su aporte a la inclusión laboral respecto del anterior decreto, al establecer una excepción en la cobertura de cargos o contrataciones que hagan al cumplimiento del cupo de discapacidad instaurado a través de la Ley n.º 22.431.

Por otra parte, la Ley n.º 24.308 establece que el Estado, los entes descentralizados y autárquicos, las empresas mixtas del Estado y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires están constreñidos a otorgar en concesión a personas con discapacidad espacios para pequeños comercios en todas las sedes administrativas. Así también la Ley n.º 26.816, de Régimen Federal de Empleo Protegido, tiene por objeto principal la promoción del desarrollo laboral de las personas con discapacidad, aumentando las posibilidades de acceso, conservación y progreso en un empleo protegido y regulado, tanto en el ámbito público como en el privado. Así también, dicha normativa fomenta el fortalecimiento técnico y económico de los organismos responsables para construir condiciones protegidas de empleo y producción que incluyan a las personas con discapacidad. Esto converge en la competencia de la Secretaría de Trabajo.





Una de las normativas destacables para la inclusión lo conforma el Decreto n.º 493/2021, que establece la reducción de contribuciones patronales hasta el 95 % en el caso de contratar, entre otros, a una persona con discapacidad, acreditada a través del certificado único de discapacidad. Otro factor importante en el proceso de expansión territorial del derecho a la inclusión laboral de personas con discapacidad es el Decreto n.º 1771/2015, el cual reglamenta el Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad.

En **Chile**, por su parte, la Ley n.º 21015/2018 establece el cupo de inclusión laboral

obligatorio de 1 % de personas con discapacidad para las empresas con un número de sus nóminas igual o mayor a cien empleados. Establece además sanciones a las empresas tanto públicas como privadas ante el incumplimiento de lo establecido en la referida ley. Los beneficios que esto depara para las personas con discapacidad que aspiran a desempeñarse en el mundo laboral son relevantes, a pesar de que la proporción en un primer momento sea insuficiente.

Hasta el año 2023, la media de cumplimiento por parte de las empresas de contrataciones de personas con discapacidad no llegaba al 1 % estipulado por la ley. Sin embargo,

la Ley 21015 de Inclusión Laboral posee un empuje de desarrollo en términos de la propensión de las empresas a contratar personas con discapacidad. Actualmente se están realizando gestiones tanto institucionales como políticas para promover cambios en dicha norma, en diferentes aristas, una de las cuales consiste en el aumento del porcentaje del 1 al 2 % de inclusión laboral de las personas con discapacidad dentro de las empresas.

Por otra parte, se cita como otro de los fundamentos legales en los cuales se basa el sistema de inclusión propiciado por la Ley n.º 21015/2018 a la Ley n.º 20422/2010, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social para personas con discapacidad. En relación al lugar de desempeño laboral, de las condiciones y características que deben guardar, especialmente tratándose de personas con discapacidad, las reglamentaciones se hallan basadas en el Decreto n.º 594/2000, a través del cual se aprueba el reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas en los lugares de trabajo.

En **Paraguay**, la legislación de promoción laboral para personas con discapacidad

tiene como base la Ley n.º 2479/04 de obligatoriedad de la incorporación de dichas personas en las entidades del sector público, con sus modificaciones conforme a la Ley n.º 3585/08. Sin embargo, no ha logrado inducir en los organismos estatales una adecuación de los estándares para la contratación de las personas con discapacidad como lo establece la ley.

Al respecto, se citan las recomendaciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con base en el informe presentado por el Estado paraguayo sobre el cumplimiento de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Estas subrayan el limitado cumplimiento de la normativa de inclusión laboral para personas con discapacidad en las instituciones públicas y la creciente necesidad de promover su inclusión en el sector privado. Aunque la situación actual en el ámbito público no ha mostrado mejoras significativas, las nuevas instituciones y las acciones en desarrollo ofrecen perspectivas esperanzadoras. Estas iniciativas están orientadas a alinear la política pública con modelos exitosos, como el chileno, lo que promete avanzar hacia una mayor inclusión y equidad en el empleo para personas con discapacidad.



En ese sentido, la puesta en marcha de algunos análisis para la aplicación de estrategias para la inclusión laboral de personas con discapacidad en el sector privado de la economía se ha llevado a cabo en abril del 2024, a partir de una iniciativa de actuación entre las autoridades de la SENADIS.

En **Uruguay**, la Ley n.º 18651/2010 rige la inclusión laboral de las personas con discapacidad en el ámbito público, y la Ley n.º 19691/2018, para el sector privado a través de las cuotas de participación. Estas herramientas legales de promoción del empleo, principalmente, implican algunos subsidios y medidas para la inclusión de las personas con discapacidad, de las personas jóvenes y de las mayores a 45 años en el mercado de

trabajo. Esta y otras normativas, en la práctica, no suponen una sanción tajante ante su incumplimiento, sino que sirven de marco propositivo. El incumplimiento de dicha legislación y sus sanciones se hallan regulados por el Decreto n.º 186/2004.

En cuanto al incumplimiento de las empresas, se puede agregar que sucede debido a que no constan los datos de las cumplidoras o, en su caso, incumplidoras, ya que no están obligadas a declarar a cuántas personas con discapacidad contrataron. Solo a través de una inspección se podría constatar la situación real y fiscalizar a todas las empresas abarcadas por la norma, ya que es difícil realizar un seguimiento y control en todo momento.



# Entidad rectora y organismos intervinientes

En **Argentina**, la entidad responsable de las estrategias y mecanismos de la política laboral es el Ministerio de Capital Humano. Las acciones de esta entidad, basadas en la Ley 22.431/81, son claves para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. Entre ellas la Resolución n.º 374/2021, que aumenta las prestaciones del Programa de Asistencia a los Trabajadores de los Talleres Protegidos de Producción, en concordancia con las previsiones de la Ley n.º 26.816/2012, sobre Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad.

El desarrollo de las actividades de las entidades estatales se halla transversalizado por las acciones de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), dependiente de la Presidencia de la República. Este organismo se encarga de la estructuración y difusión de las políticas públicas sobre discapacidad, al mismo tiempo que establece los criterios y métodos de

desarrollo a las diferentes entidades dependientes del Estado que se encuentran dentro de la categoría de potenciales empleadores de personas con discapacidad. Al respecto, la Unidad de Inclusión Laboral creada por Resolución ANDIS n.º 438/23 conforma una de las herramientas institucionales a través de la cual esta entidad implementa sus políticas.

La Unidad de Inclusión Laboral de la ANDIS tiene por objetivo la inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito laboral y para ello coordina acciones con entidades consideradas claves para este proceso, como el Ministerio de Capital Humano, la Secretaría de Transformación y Función Pública y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). Cada uno de ellos posee competencias en materia de inclusión laboral en sus respectivas áreas de influencia, que incluyen el sector público, el privado y el cooperativo.



Consecuentemente, la ANDIS como entidad de la política pública de derechos de las personas con discapacidad cumple las funciones de asesorar en situaciones que requieren sean encaradas desde la perspectiva de un abordaje de inclusión, promover y hacer seguimiento a la elaboración y aplicación de los ajustes razonables como factores claves de inclusión laboral de las personas con discapacidad, y trabajar de manera coordinada con otros organismos como la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) para fomentar la inclusión.

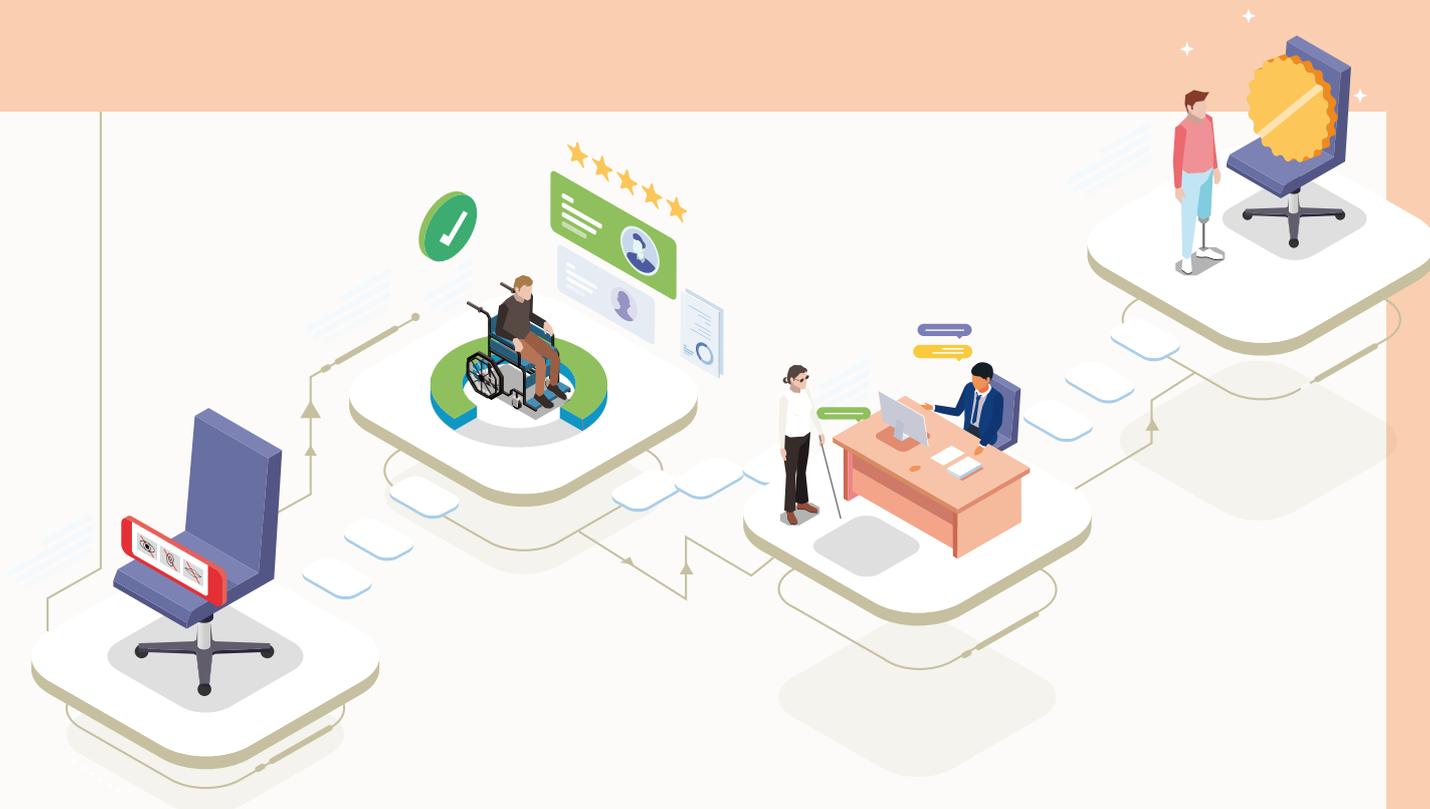
En **Chile**, el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) se halla abocado intensamente a los objetivos de lograr los consensos y afinar los instrumentos legales que redundan en las innovaciones de la ley de inclusión laboral. Dentro de sus acciones más recientes se destaca el establecimiento de una Comisión Mixta conformada por representantes del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el Ministerio del Trabajo y las organizaciones sociales, abocados a apuntalar la ley de inclusión laboral.

En consonancia con lo referido a los aspectos legales de la inclusión laboral de las personas

con discapacidad en Chile, se mencionan las estrategias institucionales, en particular de las entidades de formación que promueven actividades e instrumentos de apoyo para las personas en proceso de capacitación, facilitándoles las prácticas profesionales que elevan las posibilidades de contratos laborales.

Otro agente importante que incide en los procesos tanto de inserción como de formación laboral de las personas desocupadas, con y sin discapacidades, es el SENCE, cuya misión consiste en «mejorar la empleabilidad y potenciar las trayectorias laborales de todas las personas, con especial atención en aquellas que tienen dificultad en el acceso y continuidad en el mercado del trabajo, incorporando la transversalización de perspectiva de género y la de derechos fundamentales, a través de una oferta integrada de políticas, programas e instrumentos de habilitación laboral e incentivos a la contratación» (sitio SENCE, consultado el 12 de junio de 2024).

Sobre la pertinencia de la participación de la referida entidad en la inserción laboral de personas desocupadas, se resalta el incentivo en



contribución impositiva para las empresas denominado «franquicia tributaria», a condición de que las unidades económicas se hallen adheridas a los procesos de formación y capacitación tendientes a la empleabilidad.

Siendo el SENCE una entidad dependiente del Estado chileno, tiene base en todo el territorio nacional. Su aporte a la inserción laboral se destaca a través de diversos instrumentos, entre los cuales se citan la franquicia tributaria de capacitación, los programas de capacitación y los subsidios al empleo.

En **Paraguay**, el hecho que marca una fase de cambios en torno a los derechos de las personas con discapacidad ha sido la fundación de la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS) a través de la Ley n.º 4720/2012.

En cuanto a los emprendimientos de la SENADIS para el fortalecimiento de la inclusión laboral de las personas con discapacidad, en primer lugar, otorga un certificado de discapacidad para que el solicitante acceda a los derechos que le corresponden como persona con discapacidad. Asimismo, cuenta con el Plan de Acción Nacional por los Derechos las Personas con Discapacidad 2015-2030, además del Plan Nacional de Empleo, que son instrumentos que orientan las acciones para fomentar la inclusión laboral efectiva.

En **Uruguay**, el MIDES es la entidad principal que atiende las cuestiones de inclusión laboral de personas con discapacidad y conforma dentro de su organización herramientas institucionales para generar condiciones favorables. Allí se halla el Departamento de

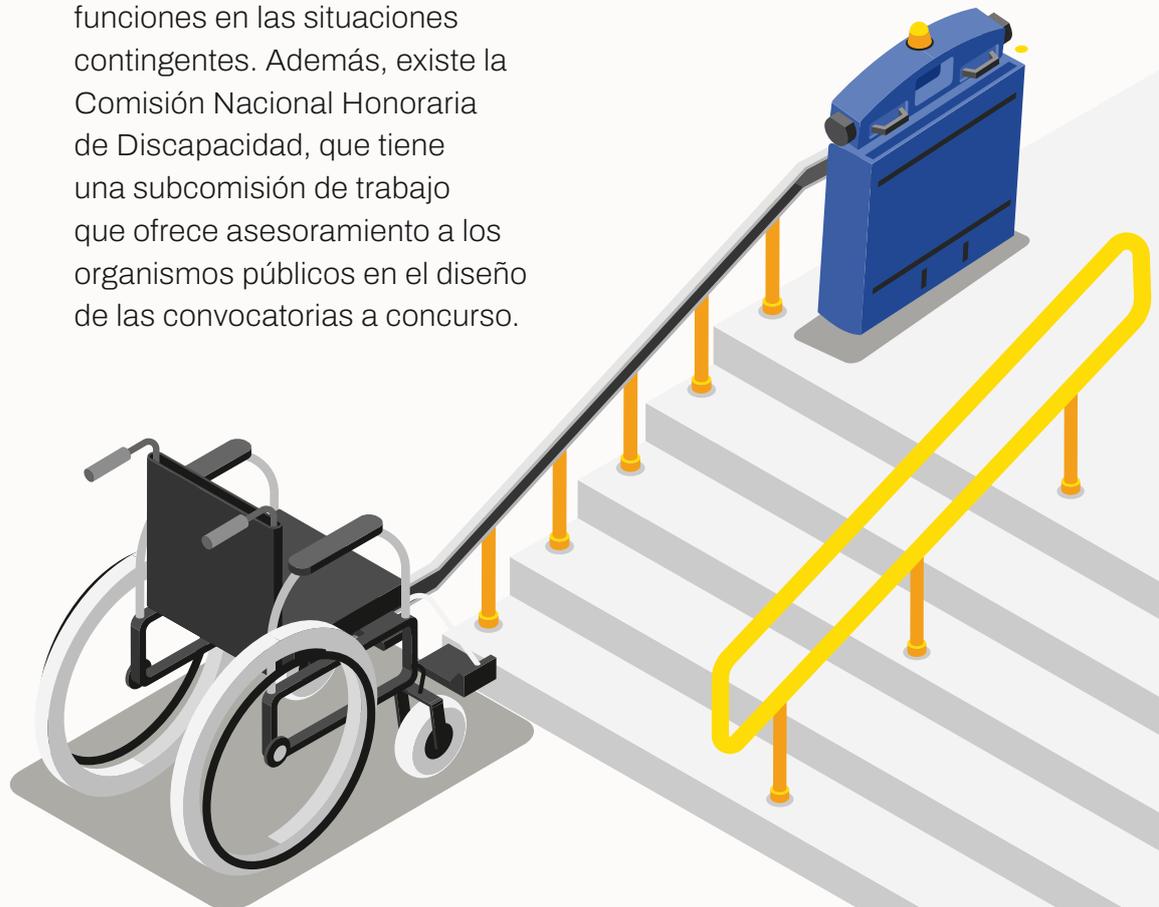


Empleo, perteneciente a la Dirección de Discapacidad, de la Secretaría de Cuidados y Discapacidad del MIDES. El objetivo del departamento es ofrecer un marco y condiciones para que las personas con discapacidad ejerzan el derecho al empleo, a mantenerlo y a promocionarse en él.

Además, en Uruguay existe una Comisión Nacional de Inclusión Laboral cuya misión es realizar el seguimiento y proponer medidas para la aplicación de la ley en el ámbito privado, en un marco interinstitucional.

Si bien la Comisión funciona esporádicamente y no tiene una rutina de periodicidad, sí está presente y cumple sus funciones en las situaciones contingentes. Además, existe la Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad, que tiene una subcomisión de trabajo que ofrece asesoramiento a los organismos públicos en el diseño de las convocatorias a concurso.

Toda persona con discapacidad que aspire a postularse para obtener un puesto de trabajo en el ámbito público (Ley n.º 18.651) o en el privado (Ley n.º 19.691) por medio de la ley de cuotas tiene como requisito excluyente contar con la inscripción del Registro Nacional de Personas con Discapacidad, para acceder a los beneficios que plantean las instituciones. Es necesario generar mecanismos institucionales que faciliten el acceso de las personas con discapacidad al registro nacional de discapacidad, lo que ofrecería insumos para conocer la realidad de las personas con discapacidad y consecuentemente facilitar su inclusión laboral.



# Agentes institucionales de mediación

En **Argentina**, algunas de las resoluciones institucionales que han permitido la conformación de importantes factores intervinientes en la inclusión han sido, en primer lugar, la Resolución n.º 438/2023 que funda la Unidad de Inclusión Laboral, dependiente de la ANDIS. En segundo lugar, la Resolución n.º 3/2021 de la Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGEP), a través de la cual se aprobó la conformación de la figura del Responsable de Inclusión y Desarrollo Laboral de personas con discapacidad (RIDEL).

El agente institucional denominado RIDEL consiste en la asignación de personas en las áreas de recursos humanos de cada organismo de la APN al objeto de, por una parte, propender el cumplimiento del cupo laboral. Por otra parte, afianzar los procesos de planificación, gestión y fortalecimiento de los procesos orientados a la inclusión y el desarrollo

laboral de las personas con discapacidad, desde una visión que considere la discapacidad como perspectiva en cualquier organismo dentro del cual le quepa su función.

Las funciones principales del RIDEL consisten en el asesoramiento en los procesos de selección de personal con perspectiva de discapacidad, así como en la comunicación sobre pautas de accesibilidad en la conformación y puesta en conocimiento de la información; por otra parte, se encarga de gestionar la construcción de los instrumentos institucionales que faciliten la implementación de ajustes razonables y métodos de fomento de la accesibilidad laboral.

El RIDEL es el nexo entre los organismos de la APN, los trabajadores con discapacidad y el cumplimiento de los derechos a la inclusión laboral de las personas. El marco legal que hace posible la intervención institucional en la problemática

de la inclusión laboral de personas con discapacidad es amplio, constituyendo el pilar sostén del sistema para el logro de sus objetivos.

Al igual que el RIDEL en Argentina, en **Chile** un elemento de participación e inclusión laboral de las personas con discapacidad es la mediación del denominado Gestor de Inclusión, agente exigido a las empresas con más de cien trabajadores, además del cupo legal del 1 % de personas con discapacidad en la nómina. El trabajo del gestor consiste en establecer las conexiones necesarias dentro del recinto de la empresa a fin de propiciar la conformación de instancias que faciliten la promoción de mayores y mejores oportunidades de inclusión laboral para las personas con discapacidad. De esta manera, una vez insertos en el mundo laboral, realizan sus actividades dentro de un ambiente en igualdad de condiciones y tienen los espacios para devenir trabajadores con posibilidades de crecimiento y desarrollo.

A pesar de que por mandato de la Ley n.º 21015/2018, de Inclusión Laboral, la figura del Gestor de Inclusión es exigida en las empresas, no puede dejar de considerárselo como un medio facilitador de inclusión en sí mismo, pues para el cumplimiento de su función debe primero ser incluido

en el mundo laboral y luego emprender. Debe constituir un medio para apuntalar las condiciones de los trabajadores y para aquellos que puedan acceder con posterioridad, como resultado de sus labores de promoción de la inclusión.

A diferencia de Argentina y Chile, en **Paraguay** no existe la figura de un agente facilitador (como el Responsable de Inclusión y Desarrollo Laboral o el Gestor de Inclusión), por lo que la mediación social e institucional para el acceso del trabajo no está establecida a través de actores institucionales.

En **Uruguay** existe la figura del Operador Laboral, definido para el sector público y cuyo objeto es la mediación y facilitación de la formación y acceso al trabajo de las personas con discapacidad. En el INEFOP se forman los operadores laborales, con una orientación hacia el sector privado desde el 2023, para disponer de operadores laborales que fomenten la inserción al trabajo en las empresas privadas.

En lo que concierne a las instituciones de promoción y fomento de la inclusión laboral, que integran e interactúan con otras entidades involucradas, el sistema de certificación de competencias laborales tiene también sus especificidades en cada país bajo análisis.

# El ciclo de la certificación de competencias laborales

En **Argentina** las mediciones de las competencias laborales a personas con discapacidad se realizan, ya sean adquiridas por la experiencia o por el proceso de formación laboral, a través de la intermediación de las instituciones públicas afines.

En lo concerniente a la *identificación de las competencias laborales*, estas son efectuadas teniendo en cuenta los criterios de demanda de los contratantes, el conocimiento técnico de los actores institucionales y, en menor medida, los intereses sindicales. Pero es la empresa en la cual se desempeña la persona o la que emprende la capacitación la que presenta herramientas formativas adaptadas a las competencias esperadas por la especialidad laboral a la que apuntan y pasan por el análisis del Ministerio de Capital Humano.

En lo que respecta la *normalización de competencias*

*laborales* de personas con discapacidad, una vez identificadas, son sometidas al proceso de triangulación entre el Ministerio de Capital Humano, las empresas interesadas y los organismos ejecutores inscriptos en el REGICE. Se construyen, así, los instrumentos de capacitación y de control de las habilidades basadas en las competencias normalizadas.

Las entidades públicas y privadas encargadas de la *formación* y de la comprobación de habilidades y destrezas laborales (certificación de competencias), debidamente acreditadas por la institución pertinente e inscriptas en el REGICE, implementan las capacitaciones basadas en las competencias normalizadas y consideradas necesarias por la demanda laboral. La población con discapacidad no tiene un proceso especializado de formación, salvo si se plantea un programa con ajustes razonables en función de



competencias normalizadas según demanda específica de algunas empresas o gremios.

Una vez culminado el proceso de formación y de comprobación de los saberes y destrezas, cada entidad se aboca a la evaluación del aprendizaje en forma de aplicación de los conocimientos en el desempeño laboral. En caso de que el interesado no alcance en el requerimiento el mínimo esperado, accede a un proceso de retroalimentación para una nueva evaluación. Las personas con discapacidad aplican a estos procesos evaluativos y según los tipos de discapacidad y grados de adecuación a las competencias razonablemente ajustadas se someten a la reevaluación pertinente. Los postulantes que han logrado el mínimo requerido reciben un certificado que los acredita como competentes.

Entre los cuatro perfiles disponibles para la capacitación e inserción de personas con discapacidad en el ámbito laboral, según el sitio web del otrora Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, solo dos de ellos especifican su obligación de expedir una certificación como medio de acreditación para los trabajadores. Estos perfiles son «Instituciones sin fines de lucro», en su sección «Acciones de entrenamiento

para el trabajo», y «Organismos públicos nacionales, provinciales y municipales», también en la sección «Acciones de entrenamiento para el trabajo».

En **Chile**, la evolución auspiciosa de la certificación de competencias desembocó en el hecho de que actualmente se realiza en entidades especializadas dentro del marco institucional de Chile Valora, sin distinción por discapacidad o no de la población. Chile Valora apunta el Estatuto de Capacitación y Empleo con las últimas modificaciones basadas en la Ley n.º 21666 del 2024, en proceso de aplicación. Sobre el abordaje de la situación de las personas con discapacidad, específicamente, está la Ley n.º 21015/2018, de Inclusión laboral.

La certificación de las competencias laborales de las personas con discapacidad en Chile está basada en los saberes y destrezas que los sujetos pueden desplegar dentro de los recintos laborales según su potencial productivo. Al tratarse de personas con discapacidad, la propensión de la economía es a que se las trate de forma distinta, pero *eso no implica inclusión*, por lo que el sistema de certificación de competencias laborales en el abordaje de las personas con discapacidad se sustenta en el marco de la inclusión productiva no diferenciada ni diferenciadora.

En ese sentido, no se construye un mecanismo de certificación paralelo, sino que más bien se los incluye dentro de los procesos generales de certificación, sin ningún otro requisito especial o adicional que la demostración de sus capacidades de producción.

Asimismo, los institutos de enseñanza superior no solicitan certificados de discapacidad, o no están obligados a hacerlo. Estas acciones de certificación han respondido a cuestiones focalizadas y no se han replicado, pues, por definición, la entidad encargada de la certificación de competencias es Chile Valora, con una orientación generalista, aunque sensible al enfoque de derechos<sup>1</sup>.

Para el tratamiento de la identificación de competencias laborales de personas con discapacidad, es convocado el SENADIS. Actualmente, también por parte del sector productivo, se cuenta con la participación de especialistas a través de la figura de los Gestores de Inclusión, quienes se convierten en un elemento coadyuvante.

En cuanto a la *normalización* (o estandarización) de las competencias laborales para las personas con discapacidad, se realizan *ajustes razonables* —como garantizar la seguridad de la persona que realizará la actividad— que se instituyen en base a la participación, dentro del diálogo tripartito de construcción, de los representantes del SENADIS por una parte y del Gestor de Inclusión por otra, articulados por la gestión de los representantes de Chile Valora.

1 En cuanto a la labor de certificación de competencias laborales de las personas con discapacidad, actualmente Chile Valora ha publicado en su portal web un informe dentro del cual se verifican los porcentajes de personas que han declarado tener algún tipo de discapacidad dentro del periodo comprendido desde el año 2023 hasta el mes de abril del 2024. La sumatoria del total de discapacidad y sin discapacidad respectivamente arroja el número de personas certificadas en el periodo, que alcanza 23.065. El porcentaje del 3,8 %, por tanto, consiste en 879 personas que fueron certificadas y han declarado tener algún tipo de discapacidad, evidencia de que el sistema está en marcha y con perspectivas hacia la inclusión. Ver: Chile Valora, *Reporte de Evaluaciones efectuadas y Certificaciones otorgadas, periodo 2023-2024*.



En Chile, el sistema de formación técnica es dirigido específicamente hacia la gestión del empleo, indistintamente para las personas con o sin discapacidad, y se halla desarrollado por entidades privadas.

Las instituciones de formación han apuntalado la *versatilidad del currículum* para satisfacer las necesidades educativas de las personas con discapacidad. A pesar de la dificultad de adaptar la formación inclusiva con los perfiles de Chile Valora (dadas sus especificidades), las entidades realizan una adecuación a dichos perfiles, transversalizándolos en el sistema curricular.

No se realiza una evaluación diferenciada a las personas con discapacidad que requieren someterse a evaluación. Las evaluaciones están basadas en las competencias requeridas para el desempeño en una actividad dada. Cuando se suma la participación de personas con discapacidad, se realizan los ajustes dentro del proceso y del desempeño, aunque las exigencias de las competencias siguen siendo las mismas.

En **Paraguay**, el certificado de discapacidad expedido por la SENADIS va acompañado del potencial laboral, consistente en una referencia que determina los

saberes y destrezas generales obtenidos por la formación o por la experiencia laboral del trabajador con discapacidad, además de que sirve como elemento de ponderación para el empleador sobre el rendimiento y las utilidades que implicaría su concurso en la empresa.

Las acciones directas hacia el desarrollo de habilidades y la certificación de las ya obtenidas, las lleva a cabo el SINAFOCAL. Esta entidad es una de las primeras instancias de aplicación de la certificación de competencias laborales, pero como el sistema nacional de certificación está en proceso de desarrollo, el abordaje de la discapacidad es aún muy incipiente.

El SINAFOCAL depende del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y, en conjunción con el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y la SENADIS, emprenden la construcción de los perfiles nacionales de empleo para la certificación de las competencias de las personas con discapacidad.

Es importante mencionar que, en cuanto a la inclusión laboral, la SENADIS cumple una función de nexo entre las instituciones estatales, como el SINAFOCAL y el MTESS, y las entidades abocadas a la formación y

certificación de competencias. La función de la SENADIS es transversal a estas instituciones, trabajando indirectamente en la inclusión laboral de las personas con discapacidad.

A pesar de la responsabilidad institucional del SINAFOCAL y del MTESS, el abordaje y trabajo de ajustes razonables está aún en etapa de desarrollo debido a la novedad de la temática, por una parte, y a la ausencia, hasta el momento de este estudio, de interacción del sistema con la población.

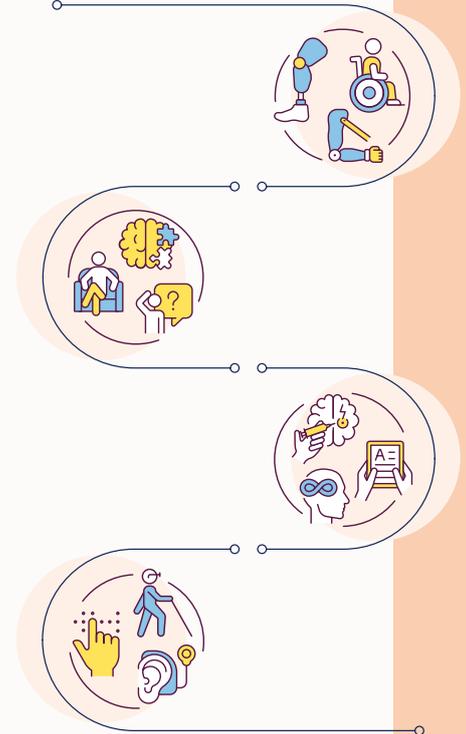
Por tanto, la inserción laboral de personas con discapacidad en Paraguay está en una etapa de desarrollo y progreso. Aunque los instrumentos y elementos institucionales, como el sistema de certificación de competencias laborales, se han construido recientemente, este avance representa una base sólida sobre la cual se están estableciendo y perfeccionando mecanismos para mejorar la inclusión laboral.

Tanto la SENADIS como el SINAFOCAL han construido de manera conjunta los perfiles profesionales y ocupacionales en los que aplican las personas con discapacidad, y es SINAFOCAL la institución encargada de la certificación de competencias. Por tanto, la identificación de las competencias dentro de las familias ocupacionales está

construida, solamente faltaría su aplicación en las posibles evaluaciones que a solicitud de las personas se realicen una vez habilitadas. En este sentido, la identificación de las competencias para la inserción laboral de las personas con discapacidad se realiza en base a las necesidades y exigencias del puesto que se va a ocupar. Cada empresa privada o entidad pública se encarga de construir el perfil del personal que necesitan, luego SENADIS y SINAFOCAL se encargan de seleccionar a los postulantes de acuerdo al perfil indicado.

El método de trabajo es coordinado por la SENADIS, con la utilización de los perfiles elaborados por las instituciones involucradas en conjunción con las empresas contratantes, lo que lograría un mecanismo adecuado de inserción laboral. En lo respectivo al proceso de *normalización*, los perfiles construidos tanto por la SENADIS como por el SINAFOCAL serán de utilidad y podrán corregirse, incluso ampliarse.

En términos de la *formación*, SINAFOCAL articula acciones en una iniciativa dirigida a habilidades blandas y en lo concerniente a actividades de uso de habilidades digitales, y a su vez dispone de ofertas de trabajo de las empresas





a las cuales los usuarios de las capacitaciones pueden postular. Sin embargo, la plataforma no llega a abarcar todas las discapacidades que pueden tener las personas con intenciones de capacitación laboral, por lo que se espera en un lapso corto establecer las condiciones y ampliar el campo de las habilidades para la capacitación de la población en cuestión.

En cuanto a la evaluación y certificación, actualmente no implican competencias normalizadas, sino certificados de participación de cursos de capacitación avalados por SINAFOCAL. Las demás competencias que se requiere abarcar en la capacitación de personas con discapacidad son una materia pendiente para la institución, e implicarán una metodología de evaluación y de certificación en cuanto las instituciones responsables logren integrarlas en la estructura de

capacitaciones y evaluación del sistema de certificación.

En suma, la identificación, la normalización, la evaluación y la certificación de las competencias laborales de personas con discapacidad se implementarán de acuerdo con los tipos de habilidades de la mano de obra que cada empleador requiera, con una supervisión y verificación del SINAFOCAL. Actualmente, el ciclo de la certificación es materia pendiente.

En **Uruguay**, el INEFOP actúa desde el modelo social de discapacidad, promoviendo la inclusión social desde los principios de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidades. Sobre esta base, la oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de Uruguay elaboró un perfil enfocado a los derechos de las personas con discapacidad con una perspectiva de transversalidad. Este perfil implica ineludiblemente los ajustes razonables, que son considerados por la Comisión Nacional de Inclusión Laboral para analizar las competencias de personas con discapacidad.

En lo que respecta la *identificación de las competencias laborales* para las personas con discapacidad, el INEFOP lleva adelante un

programa de proyectos inclusivos desde el 2022 y a través de él promueve la formación profesional y la inclusión de personas con discapacidad en el mundo del trabajo a través del desarrollo personal y laboral que les permita ejercer los derechos de inclusión.

La política de certificación de competencias orientada a las personas con discapacidad aún presenta un desarrollo limitado en comparación con la certificación de la población general, principalmente debido a la menor cantidad de perfiles disponibles. Estos están siempre *relacionados con demandas puntuales o con intereses de algunos sectores*. El INEFOP ha pergeñado algunas acciones, con un enfoque inclusivo pero no explicitado en perfiles para personas con discapacidad, lo cual permite ajustes razonables mucho más expeditivos y eficaces a los efectos de promover y lograr la inclusión en determinados puestos laborales del mundo del trabajo.

En definitiva, la identificación de competencias razonablemente ajustadas a las personas con discapacidad surge de la interacción entre los colectivos, las organizaciones de personas con discapacidad y el Estado, respondiendo a sus propias necesidades. La definición y especificación de ciertos perfiles

ocupacionales que pueden ser demandados por este grupo requiere, por lo tanto, una acción coordinada teniendo en cuenta sus particularidades y especificidades.

En cuanto a la *normalización de las competencias laborales* para las personas con discapacidad, habida cuenta de que no se dispone de perfiles específicos, no existe una especificidad en la certificación de competencias laborales. Por lo mismo, no hay una base para colegir un proceso de normalización de las competencias que luego deberán traducirse en formación. Esto significa que la identificación y, en este caso, la normalización son procesos que se plantean desde otro ángulo, que es la *perspectiva de transversalización* para apuntalar la inclusión laboral de las personas con discapacidad considerando sus particularidades a través de ajustes a los perfiles.

El concepto de normalización de competencias identificadas en perfiles ocupacionales es por definición contrapuesto al de la diversidad que las condiciones, como la discapacidad, involucran en segmentos de la población. En efecto, la pretensión de su inclusión supone los márgenes de maniobra institucionales y sociales para que sean posibles los ajustes razonables de los perfiles ocupacionales y las competencias esperadas



asequibles a las personas postulantes, más allá de una identificación y normalización (estandarización de los conocimientos y capacidades).

En la *formación basada en competencias laborales* para las personas con discapacidad, si bien hay algunas propuestas de capacitación en el INEFOP orientadas a las personas con discapacidades, las entidades de capacitación asociadas al Instituto son las organizaciones educativas que trabajan para la formación profesional y que requieren adoptar un enfoque innovador que supere el tradicional —enfoque centrado en lo sanitario—, de manera que la oferta formativa asegure los derechos de los diferentes segmentos de la población en contexto diverso.

Existe una guía de certificación trabajada entre el INEFOP y la OIT que incluye algunos ajustes o posibilidades de accesibilidad para poder generar esta certificación. Como cada sector tiene sus intereses y representa distintos colectivos, se dispone de varios instrumentos orientados a las demandas de las ramas y ocupaciones específicas, en general traducidas en demandas institucionales de capacitación que vienen de organismos públicos y privados. En lo referente a procesos de

capacitación con perspectiva de inclusión, el Instituto efectúa llamados focalizados para proyectos inclusivos, proyectos con enfoque de género, proyectos orientados a jóvenes y proyectos orientados al mundo rural. Es decir, desde el Instituto se hacen convocatorias basadas en proyectos que tienen un periodo y un calendario, asociados a una batería de instrumentos orientada a cursos a los que se puede postular permanentemente.

Los procesos de orientación laboral para la población con discapacidad requieren de una inscripción de las personas como usuarias en el portal y estas a su vez reciben un apoyo para que sean derivadas a un curso de capacitación. Ello a veces implica otras orientaciones que no culminan en una derivación a los cursos del INEFOP.

Los proyectos integrales que específicamente promocionan la inclusión de personas con discapacidad son proyectos que promueven un ciclo de inclusión. Dichos proyectos tienen que ver con la capacitación específica y con apuntalar habilidades transversales de producción. En general, alguna empresa aliada, cuando postula a alguna capacitación específica que promueva la inclusión, debe asegurar que las personas capacitadas desarrollen las habilidades al insertarse



en la unidad económica, mientras que los postulantes demandarán cierta seguridad de acceso al empleo.

En lo atinente a la *evaluación y certificación de competencias laborales* de personas con discapacidad, se establece que los procesos responden a las eventuales necesidades del sector productivo en contratar trabajadores con determinadas discapacidades o de las propias personas interesadas en certificarse, las que realizan su solicitud a las instituciones pertinentes, y estas a su vez efectúan las adaptaciones y ajustes razonables en los instrumentos y los perfiles.

La estructuración de los mecanismos de evaluación y certificación de competencias laborales de personas con discapacidad se halla en una fase germinal de desarrollo.

El INEFOP desarrolla instrumentos de inclusión laboral de personas con discapacidad, pero en un formato de programa denominado Programa de

Proyectos Inclusivos. Este es de carácter nacional y abarca todo el territorio, pero encara la inclusión de manera transversal, sin hacer referencia a la evaluación ni a la certificación de competencias laborales de la población a la cual se dirige. Es una iniciativa propia de INEFOP, para la inclusión y el fomento de la empleabilidad. Apuesta por mejorar el acceso de personas con discapacidad a la formación profesional y el empleo digno, a través de propuestas integrales financiadas 100 % por INEFOP y ejecutadas en conjunto entre el Instituto con la organización privada contratada para dicho propósito.

En ese sentido, INEFOP realiza las evaluaciones y certificaciones desplegando los ajustes razonables en base a los requerimientos de las personas interesadas que lo solicitan. Para la evaluación de competencias laborales, las personas que acuden al INEFOP por lo general tienen discapacidad psicosocial e intelectual y, en menor medida, discapacidades físicas que requieren accesibilidad especial.

# Cuadro resumen

## Abordaje de las discapacidades en los sistemas nacionales de certificación de competencias laborales

<b>Criterio</b>	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Uruguay</b>
<b>Marco legal de promoción de la inclusión laboral</b>	<p>Ley de cupos de trabajadores con discapacidad.</p> <p>Decreto de reducción de contribución impositiva patronal.</p> <p>Decreto de Régimen Federal de Empleo protegido.</p>	<p>Ley de cupos de trabajadores con discapacidad.</p> <p>Ley que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social.</p> <p>Decreto de reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales en lugares de trabajo.</p>	<p>Ley de obligatoriedad de la incorporación de dichas personas en las entidades del sector público.</p> <p>Plan de Acción Nacional por los Derechos las Personas con Discapacidad 2015-2030.</p> <p>Plan Nacional de Empleo.</p>	<p>Ley de inclusión laboral de las personas con discapacidad en el ámbito público.</p> <p>Ley de cuotas de participación en el sector privado.</p>
<b>Entidad rectora y organismos intervinientes</b>	<p>Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.</p> <p>ANDIS.</p>	<p>SENADIS.</p> <p>Chile Valora.</p> <p>SENCE.</p>	<p>Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social.</p> <p>SINAFOCAL.</p> <p>SENADIS.</p>	<p>Ministerio de Desarrollo Social.</p> <p>INEFOP.</p>
<b>Agentes institucionales de mediación</b>	<p>Responsable de Inclusión Laboral.</p>	<p>Gestor de Inclusión.</p>	<p>No existe.</p>	<p>Operador de Inclusión.</p>
<b>Principios de ajustes razonables del proceso de certificación</b>	<p>Perfiles generales de capacitación e inserción de personas con discapacidad.</p> <p>Definición de competencias supervisadas por ANDIS, el RIDEL y sindicatos.</p>	<p>Diálogo tripartito con la SENADIS, el Gestor de Inclusión y Chile Valora.</p>	<p>Declaración de principios, no implementado.</p>	<p>Análisis de competencias de personas con discapacidad entre el INEFOP y la Comisión Nacional de Inclusión Laboral.</p>
<b>Canales de identificación de competencias</b>	<p>Las demandas de los empleadores, de los sindicatos y de los actores institucionales (Ministerio de Capital Humano).</p>	<p>Surge del diálogo tripartito entre representantes del sector productivo, trabajadores y sector público. La SENADIS y los Gestores de Inclusión son convocados como asesores.</p>	<p>Las familias ocupacionales construidas por SINAFOCAL. Las necesidades y exigencias del puesto a ocupar, en la empresa privada o pública.</p> <p>La SENADIS coordina este trabajo.</p>	<p>A través de demandas puntuales que recibe el INEFOP de algunos sectores productivos. La identificación de competencias ajustadas razonablemente a las personas con discapacidad proviene de la interacción entre las personas con discapacidad y del Estado.</p>

Criterio	Argentina	Chile	Paraguay	Uruguay
<b>Normalización de competencias</b>	Entre Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, las empresas y las instituciones de capacitación y empleo, elaboran un perfil de competencias estandarizadas que incluyen en los programas de formación.	Los perfiles generales identificados por las entidades de certificación y la formación introducen ajustes razonables, en base al diálogo con la SENADIS, el Gestor de Inclusión y Chile Valora.	Pendiente de implementación.	No hay especificidad en certificación para personas con discapacidad, pues es la misma que para el resto de las personas, ni se dispone de perfiles.
<b>Formación de competencias laborales</b>	Capacitaciones basadas en competencias normalizadas y requeridas por la demanda laboral tanto en el sector público como privado. Las PCD reciben los ajustes razonables precisos en cualquier formación.	Todas las formaciones se desarrollan en el sector privado y acude a la versatilidad del currículum para atender las necesidades educativas de las PCD y transversalizar los perfiles.	SINAFOCAL, de momento, ha desarrollado formaciones dirigidas a PCD en habilidades blandas y digitales.	Si bien el INEFOP cuenta con alguna propuesta, las entidades asociadas al mismo son las que trabajan para la formación profesional. En los llamados de capacitación para la inclusión, los proyectos presentados tienen que ser inclusivos.
<b>Evaluación y certificación de competencias laborales</b>	Cada entidad evalúa aprendizajes en forma de aplicación de las habilidades de desempeño laboral, también en el caso de las PCD.  Los postulantes que lograron el mínimo requerido en aplicación de habilidades reciben un certificado.  Dependiendo del tipo de discapacidad y del grado de adecuación, se someten a la reevaluación.	La evaluación y certificación se realiza a través de los Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales. No hay una evaluación diferenciada para personas con discapacidad, realizándose ajustes razonables durante el proceso, resguardando la seguridad propia y de los demás.	Las personas con discapacidad reciben certificados de participación en cursos de capacitación avalados por SINAFOCAL, en lugar de certificados de competencias normalizadas. La certificación de competencias más amplia aún está pendiente.	Los mecanismos de evaluación y certificación de PCD están en desarrollo. Actualmente, si una empresa o una PCD solicita la certificación de competencias, el proceso (ajustes razonables en los instrumentos y perfiles de evaluación) se adapta a las necesidades de la PCD.

## Conclusiones prospectivas



**La revisión de estudios e investigaciones, junto con la información recabada de actores clave, revela que los sistemas nacionales de certificación de competencias laborales aún tienen desafíos pendientes para integrar de manera orgánica a las personas con discapacidad en la institucionalidad social, asegurando su inclusión en todos los componentes del proceso de certificación y el cumplimiento efectivo de las normativas.**

**Sin embargo, esto adquiere particularidades al comparar los casos de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Los criterios comparados son:**

01

La explicitación del abordaje de la discapacidad en los sistemas nacionales de certificación.

02

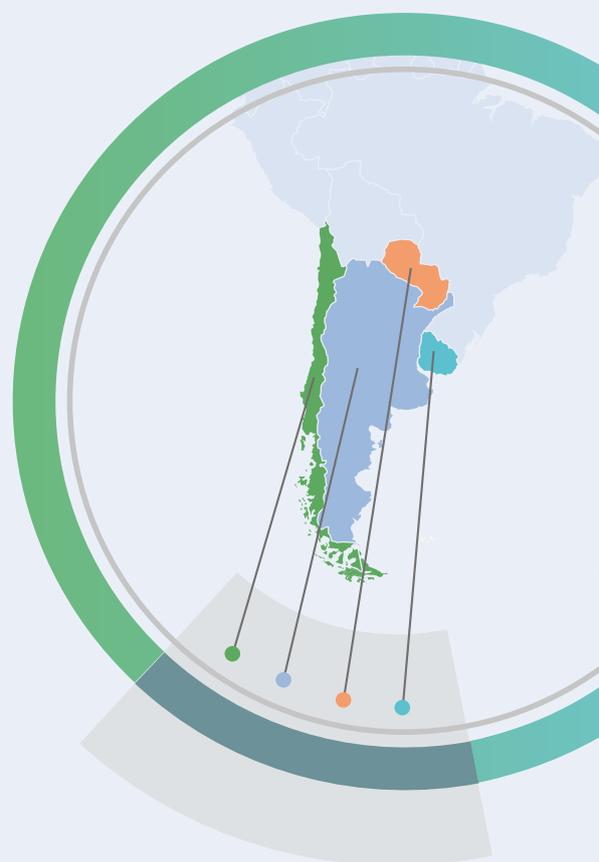
La cobertura normativa de la institucionalidad laboral.

03

La articulación y coordinación institucional en los procesos de formación y certificación de competencias para las personas con discapacidad.

04

La incidencia de la política pública para la inclusión laboral efectiva.



## 01

En lo referente a la explicitación del abordaje, en dos de los países, Chile y Uruguay, el abordaje de la discapacidad implica la introducción de criterios claramente establecidos y delimitados por normativa o reglamentos por parte de las entidades responsables de la formación y certificación de competencias laborales.

En el caso chileno, la identificación de las competencias, que es emprendida por Chile Valora, involucra un diálogo tripartito permanente entre los organismos sectoriales conformados por los representantes de los gremios productivos, los trabajadores y el sector público. Además, incluye la participación del SENADIS, que aporta una visión especializada asegurando la consideración de los tipos de ajustes razonables en las competencias cuando los postulantes son personas con discapacidad.

En Uruguay esto sucede de manera análoga en la Comisión Nacional de Inclusión Laboral, abordando la discapacidad de modo transversal y con un enfoque adoptado explícitamente

en términos de la consideración de los derechos de los postulantes a la certificación en el marco del INEFOP y sus certificaciones laborales.

En Argentina existe un mecanismo más bien contingente —no transversalizado— de certificación de competencias laborales cuando se trata de personas con discapacidad, que involucra a la empresa directamente —y no una instancia intersectorial— que presenta sus herramientas de capacitación adaptadas a las competencias esperadas (identificadas) en la especialidad laboral, adecuando según esta última la incorporación de personas con discapacidad. Requiere la revisión de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dependiente del Ministerio de Capital Humano.

Por lo mismo, en ese país la normalización se produce como efecto acumulativo y sirviéndose a modo de antecedentes de adecuación de competencias en las empresas, en las ramas de actividad y en el sector productivo correspondiente. La evaluación y certificación sí culmina con la intervención del Ministerio a partir de la formación adaptada contingentemente a postulantes. Vale subrayar que existen perfiles disponibles para la formación y la promoción laboral

de personas con discapacidad, pero solo dos de ellos están obligados a expedir certificación.

---

02

En Paraguay no existen mecanismos específicos destinados a las personas con discapacidad y la articulación institucional entre la entidad responsable de la certificación de competencias laborales y la rectora de los derechos de las personas con discapacidad es casi inexistente, salvo para algunas actuaciones puntuales de plazo definido y caduco. Esto quiere decir que, en el proceso de la certificación de competencias laborales, la entidad responsable (el SINAFOCAL) no plantea explícitamente ajustes razonables desde la identificación de las competencias y, por lo tanto, no se propone un mecanismo de estandarización para determinados tipos de discapacidades con sus ajustes razonables a los perfiles y, en consecuencia, la formación y certificación basadas en dichos ajustes. El modelo de cuotas de población con discapacidad en el mundo laboral está solo normado para las entidades del sector público y no es de incumplimiento sancionado, razón por la que el enfoque mismo de derechos es aún invisible.

Respecto a la cobertura normativa de la institucionalidad laboral, las diferencias son menos marcadas que en la explicitación del abordaje, pero las hay.

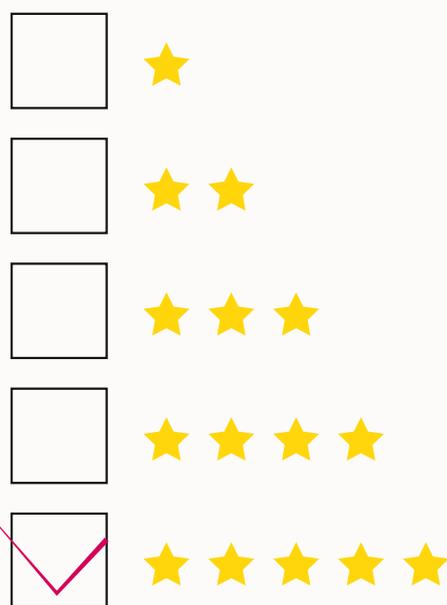
Chile presenta una diversidad de instrumentos normativos que abarcan tres aspectos importantes del sistema y proceso de certificación de competencias laborales orientados a las personas con discapacidad. Por una parte, la legislación que establece los derechos de las personas con discapacidad, su promoción en diferentes esferas de la vida social y los principios que les permitan ejercer esos derechos. Por otra parte, el abordaje de la inclusión de las personas con discapacidad en el sistema educativo formal y no formal, de manera a acceder a las oportunidades que les permitan enfrentar los desafíos de convivencia social en todos los niveles. Finalmente, dispone de un set de disposiciones (leyes y decretos) que promueven la inserción laboral de las personas con discapacidad, dentro de los cuales se encuentran los criterios de certificación de competencias laborales. La

legislación chilena que aborda la discapacidad en el marco del sistema nacional de certificación de competencias laborales se caracteriza por su articulación legal y por la coordinación interinstitucional, aunque con las limitaciones propias de la restricción en la explicitación de criterios específicos para el abordaje de las discapacidades.

En Argentina y Uruguay, igualmente, cuentan con normativas del mismo tipo en todos los niveles, pero con la diferencia de que la articulación legal no es integral y da lugar a ciertas lagunas sobre los criterios del proceso de certificación de competencias y, sobre todo, en la coordinación interinstitucional, como es el caso argentino. En el caso uruguayo, si bien la articulación legal tiene una mayor cobertura, la coordinación

interinstitucional está en proceso de desarrollo. Esto significa, para este país, que si bien la mirada transversal está presente y se estableció a través de una comisión de inclusión, esta no logra aún implementar los mecanismos previstos en la legislación para lograr lo previsto en las normas, como es el caso de la debilidad de las sanciones ante el incumplimiento de las cuotas de inclusión laboral establecidas para las personas con discapacidad.

En Paraguay, existe una legislación sobre dos de las tres dimensiones del abordaje de las discapacidades por los Estados, pero es incipiente (de hecho, no dispone de ley) en lo que respecta a la promoción y certificación de competencias laborales de personas con discapacidad, lo que no permite articular las actuaciones en el sistema nacional de competencias laborales. Además, a diferencia de Argentina, que con ciertos vacíos legales logra de todas maneras abordar la problemática de la inclusión laboral por medio de los mecanismos contingentes en el seno de las empresas y con perfiles generales previstos para el efecto, en Paraguay no existen ni mecanismos de implementación ni perfiles.



---

## 03

En lo referente a la articulación y coordinación institucional en los procesos de formación y certificación de competencias para las personas con discapacidad, Chile articula las disposiciones de las tres dimensiones (general, educativa y laboral) generando una armonización de la normativa para facilitar a las personas el ejercicio de sus derechos. En lo que concierne al sistema nacional de certificación de competencias laborales, esta articulación no opera con un proceso específico, sino que se concretiza en la coordinación institucional para asegurar que las personas con discapacidad que postulan a su certificación lo hagan con sus derechos garantizados por la legislación, además de haber transcurrido su formación escolar formal y no formal desarrollando las competencias educativas esperadas en el marco de la inclusión, más, finalmente, disponer de todos los recursos y oportunidades para el acceso e inclusión al mercado de trabajo.

Un ejemplo de este país se da en la estandarización de las competencias laborales para las personas con discapacidad,

proceso en el cual —sin diferenciación para ningún tipo de población— se efectúan los ajustes razonables necesarios que se instituyen en base a la participación, dentro del diálogo tripartito de construcción, de los representantes del SENADIS por una parte y del Gestor de Inclusión por otra, articulados por la gestión de los representantes de la agencia nacional de certificación Chile Valora.

En Argentina estos mecanismos difieren de Chile en cuanto que en varios niveles no existe la suficiente coordinación institucional, lo cual implica que la certificación de competencias laborales con perspectiva de inclusión de las personas con discapacidad no sea abordada por el organismo competente (MTESS), sino que fomenta y difunde iniciativas y actuaciones para la inclusión laboral, pero sin una interacción visiblemente articulada con la ANDIS en la materia. Sí comparte con Chile y Uruguay la existencia de un perfil ocupacional cuyo propósito es la mediación y facilitación de acceso al empleo.

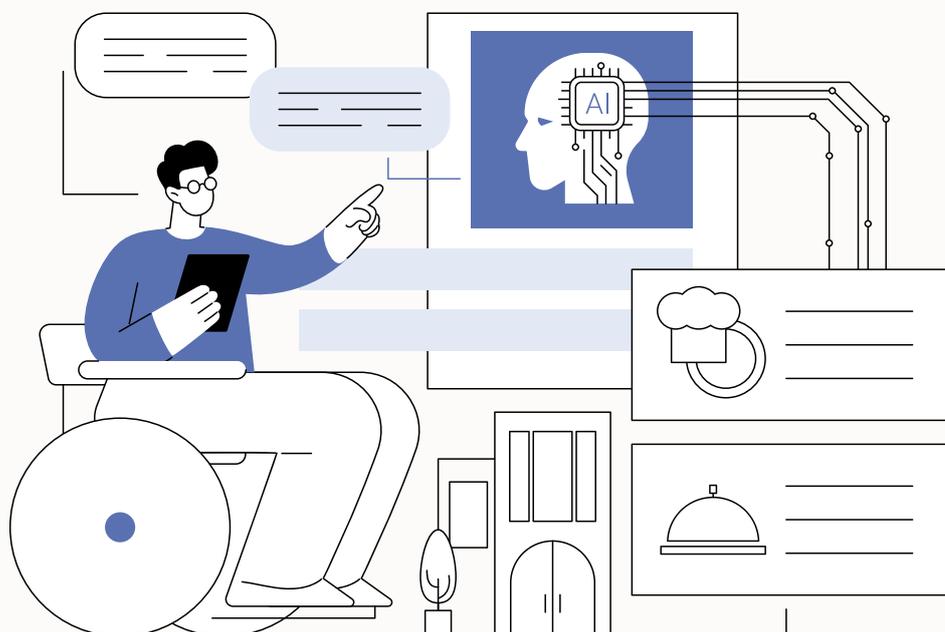
Uruguay, aun con una legislación más exhaustiva en las tres dimensiones, apuntala germinalmente un sistema de coordinación institucional, involucrando a la Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad, del Ministerio



de Desarrollo Social, en la definición de los criterios para los ajustes razonables de las competencias identificadas en el marco del sistema nacional de certificación de competencias laborales, en INEFOP.

Paraguay, finalmente, carece de un mecanismo de coordinación para introducir la perspectiva de la discapacidad en el sistema nacional de certificación de competencias laborales, de manera que el SINAFOCAL actúa de manera contingente, no planificada, en la introducción de ajustes razonables que sean propuestos o sugeridos por la SENADIS. Es decir, existe una compartimentación institucional en el abordaje de las discapacidades en las competencias laborales, a los fines de la identificación, la formación, la evaluación y la certificación, esta última como corolario del proceso.

En este sentido, se subraya que en ningún caso se realiza una evaluación diferenciada de personas con discapacidad que postulen a la certificación de competencias. Las evaluaciones están basadas en las competencias requeridas para el desempeño en una ocupación dada que responde a perfiles ocupacionales establecidos en el sistema nacional de cualificaciones. En el abordaje de las discapacidades se realizan los ajustes razonables dentro del proceso y del desempeño laboral, con exigencias de competencias invariables. Se ajustan solamente para el desempeño de las personas con discapacidad en aspectos definidos por las empresas contratantes según sus requerimientos productivos.



---

## 04

Finalmente, la incidencia de la política pública para la inclusión laboral efectiva, en especial de la implementación de los sistemas nacionales de certificación de competencias laborales con perspectiva de derechos de las personas con discapacidad, varía en los cuatro países. En todos ellos están establecidas cuotas como mecanismos de inclusión, que atañen al sector, aunque varía la fuerza de aplicación de esas medidas en función del vigor de las instituciones de implementación de las normativas.

En Argentina, Chile y Uruguay se establecieron leyes de cupo laboral para establecimientos económicos del sector privado, aunque con criterios levemente diferentes. En Argentina y Uruguay, en principio, sin un criterio de tamaño de la empresa, sino solo la exhortación a la contratación con la facilitación de mecanismos de mediación (como el RIDEL, en Argentina, o el Operador Laboral, en Uruguay), así como incentivos impositivos para que las empresas incluyan a personas con discapacidad en Argentina. En Chile el cupo laboral atañe a establecimientos económicos según su tamaño, con lo que se busca promover

la inclusión de personas con discapacidad en el mercado laboral, involucrando también una figura de mediación y facilitación: el Gestor de Inclusión.

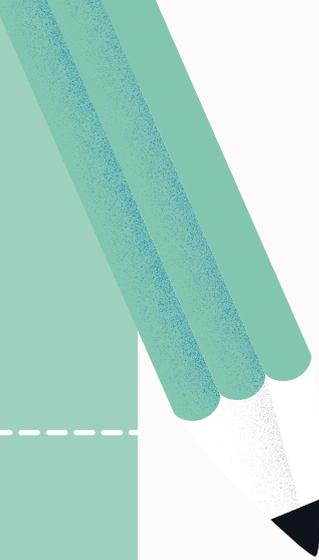
En ninguno de los tres países el incumplimiento de dichas normativas tiene una sanción taxativa, aunque los incentivos en el caso de Argentina conllevan más facilidad para el logro de las metas de la legislación en cuestión. En Chile y Uruguay existen avances en los cupos trazados por la vía de la promoción y de la generación bonificaciones en aportes patronales (específicamente en Uruguay). En ningún caso la sanción es la salida adoptada para impulsar el cumplimiento de las consignas legales establecidas.

En Paraguay, específicamente, existe también una ley (la n.º 4962/2013) que establece beneficios a los empleadores del sector privado que incorporan en sus nóminas a personas con discapacidad, la cual se reglamentó a través de un decreto del Poder Ejecutivo, pero sin efectos significativos en la inclusión laboral por las barreras de varias índoles para que los empresarios adopten la normativa y se acojan a los beneficios establecidos. Este caso nacional da cuenta del distanciamiento entre la norma y la práctica, de modo que la inclusión laboral requiere, además de la normativa, también de instituciones de aplicación.



# Lineamientos propositivos para el fortalecimiento de los sistemas de certificación con énfasis en la participación de las personas con discapacidad

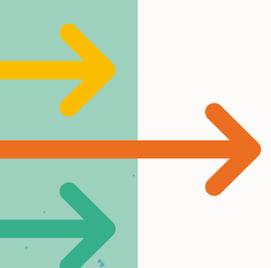




**En lo que concierne al desarrollo de políticas que orienten a consolidar los sistemas de certificación de competencias laborales con la perspectiva de discapacidad, se plantean los siguientes lineamientos necesarios de apuntalar.**

**1.** Un marco legal en correspondencia con un marco programático definido y coherente es necesario para que la inclusión laboral de las personas con discapacidad sea plausible. En este sentido, hubo remarcables y significativos avances en los marcos legales respectivos de los cuatro países del Cono Sur latinoamericano, pero con líneas de actuación disímiles. En Chile y Uruguay es donde más incidencia hubo —y a pesar de ello hay aún déficit en la inclusión laboral— a través de incentivos destinados a las empresas y los empleadores en general. En Argentina las adecuaciones son en la definición de cuatro perfiles de competencias para trabajadores con discapacidad, mientras que en Paraguay solo hay una ley de acceso en organismos del sector público.

En suma, en términos de la promoción laboral, debe avanzarse a nivel regional en una línea de acción pública que lleve a convergencias en tres niveles: normativa que abarque todas las instancias de desempeño laboral, incentivos —de contribución fiscal y de cotización previsional— para empleadores, y apoyos económicos y pedagógicos a programas de capacitación destinados a las personas con discapacidad.



**2.** Promover la estandarización de las instancias de rectoría y gestión de la política nacional de certificación de competencias laborales para la población con discapacidad, las cuales involucren ineludiblemente a la entidad rectora de la política laboral, la entidad rectora de la política pública para las personas con discapacidad, la entidad rectora de la política educativa y la instancia rectora de la certificación de competencias laborales.

Esto con el fin de estandarizar los procesos sobre los marcos rectores de abordaje de la discapacidad en los sistemas nacionales de certificación de competencias laborales, asegurar métodos de trabajo institucionales entre las entidades y administrar recursos, tanto públicos como privados, destinados a la formación y certificación de competencias.



**3.** Las entidades responsables de la certificación de competencias laborales deben asegurar la cobertura normativa de todos los niveles y dimensiones del sistema de manera que se eviten lagunas legales y reglamentarias en el desarrollo y gestión de los sistemas nacionales de certificación de competencias laborales. Esto resguarda principalmente las articulaciones institucionales, previéndose la delimitación, fluidez y eficacia de la interacción y, cuestión no menor, el apoyo tanto técnico como financiero de la actuación para el funcionamiento de los sistemas nacionales respectivos.

**4.** Promover mesas de trabajo entre las entidades rectoras de los derechos de las personas con discapacidad, de la política educativa y de la política laboral para asegurar la coordinación institucional en la implementación del abordaje transversalizado (referido en el punto 2) y la aplicación de las acciones institucionales (referido en el punto 1).

**5.** Fortalecer convenios e instancias multisectoriales de la política pública de inclusión laboral de personas con discapacidad (Regueiro y Salazar, 2023) para apuntalar actuaciones en favor del acceso al trabajo y del fortalecimiento de las instituciones, públicas y privadas, que emprenden acciones para incrementar la inserción laboral de la población referida.

**6.** Respecto a la figura de agentes de mediación, Paraguay podría avanzar en su incorporación en la política de promoción de la inclusión laboral e involucrarlos en el sistema nacional de certificación de competencias laborales, a los fines del proceso de certificación cuando este se implemente y se despliegue.

**7.** Elaborar un documento marco, teórico-metodológico, que explicita con rigor y que constituya la base de acción del abordaje de la discapacidad en todo el proceso de la certificación de competencias laborales. Desde la identificación, la normalización, la formación, la evaluación y la certificación, introduciendo criterios orientadores de *ajustes razonables* para asegurar que las competencias sean definidas en el marco de los perfiles del sistema de cualificaciones con una adaptación según las circunstancias nacionales y si se requiere para las personas con discapacidad.

Este mecanismo podría adoptarse institucionalmente en dos modalidades para su aplicación en el sistema de certificación de competencias: por una parte, a través de alguna ley complementaria a las normativas vigentes y, por otra, de reglamentaciones que aseguren no solo el cumplimiento de la legislación, sino también las buenas prácticas de transversalización del enfoque de derechos.

**8.** Específicamente en lo que respecta al *ciclo del proceso de certificación de competencias laborales para las personas con discapacidad*, es necesario converger hacia criterios comunes, acordados entre las cuatro instancias nacionales de rectoría y gestión de los sistemas de certificación respectivos.

En lo que concierne la identificación, es necesario atender que el proceso de identificación con perspectiva inclusiva y de derechos no solo involucre a los actores (y sus organizaciones), sino que haya principios específicos que se entresaquen y se definan cuando los postulantes procedan de otros sistemas formativos o de otras experiencias de formación laboral.

En lo que concierne a la normalización, es importante *estandarizar criterios de ajustes razonables según tipos de discapacidad* que sean efectivamente orientadores, para que no se presten a arbitrariedad de las entidades de formación ni de las de evaluación.

Así también, en la formación se requiere atender tanto criterios curriculares como didácticos que aseguren una formación eficaz para el desarrollo de competencias laborales de las personas con discapacidad postulantes *en función de las competencias normalizadas razonablemente ajustadas* a los fines de la inclusión.

Finalmente, la evaluación de las competencias con el propósito de su certificación supone la adecuación de los instrumentos de medición y valoración del desempeño de las personas postulantes con discapacidad al perfil esperado, razonablemente ajustado y concordante con la demanda laboral para otorgar oportunidades reales de inclusión. Esto implica que la certificación asegurará el cumplimiento de los requerimientos de las empresas y empleadores en cuanto a las competencias laborales y que no suponga un costo económico ni de oportunidad para las actividades a desplegarse en los procesos productivos al contratar personas con discapacidad formalmente acreditadas.

# Referencias bibliográficas

**AFIP (2024).** Biblioteca electrónica, Argentina, sitio web consultado en mayo de 2024. <https://biblioteca.afip.gob.ar/search/query/index.aspx>

**Agencia Nacional de Discapacidad (2024).** Argentina, sitio web, consultado en mayo de 2024. [Agencia Nacional de Discapacidad | Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar/discapacidad)

**Alto Comisionado de Derechos Humanos (2016).** *Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad-Misión a Paraguay.* A/HRC/34/58/Add.1

**Arredondo, G. y Concha, X. (2020).** *Herramientas Eurosocial N.º 52. Aprendizajes en Cohesión Social, Políticas y sistemas en América Latina y Europa de reconocimiento, validación y certificación de competencias profesionales (Volumen II-América Latina). Adquiridas en la experiencia y con foco en las personas inmigrantes.* Madrid: Programa Eurosocial.

**Ávila, P. (2017).** *Inclusión laboral de personas con discapacidad*

*intelectual: análisis comparativo entre metodologías posibles, Empleo con Apoyo y Enfoque de Competencia Laboral.* Trabajo Final de Grado, Facultad de Psicología, Universidad de la República.

**Badiola, V., Barroso, J., Cornejo, I., Elorriaga, E., Etxebarria, J., Franco, T. y Zuleta, B. (2004).** *Método de Perfiles Lantegi Batuak de adecuación de la tarea a la persona.* Bilbao: Lantegi Batuak.

**Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.** Revisado: 4 de marzo de 2024. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=272829>

**Briascos, I. (2012).** *Sistema Nacional de Cualificación Profesional. Informe final.* Eurosocial.

**Cano, D. (2023).** *Certificación de Competencias Laborales y la experiencia en el Paraguay: estudio sobre los avances realizados dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, año 2022.* *Revista Paraguaya de Educación, 12(1), 13-20.*

**Castilla, R., Cerrillo, R. y Izuzquiza, D. (2009).** La inclusión de discapacitados intelectuales en el mundo laboral: Análisis cualitativo. Estudio de un caso. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 2(3), 27-43.

**Concha, X. (2022).** Documento Marco Diseño del Sistema de Certificación de Competencias Laborales adquiridas informalmente, y prioritariamente por la experiencia en Paraguay, con hoja de ruta para su implantación. Informe final. EuroSocial+.

**Diez, A. y Setién, M. (2005).** Bases metodológicas para la evaluación de proyectos de inserción social y laboral. *Ekonomiaz*, 60(2), 110-137.

**Escobar Valencia, M. (2005).** Las competencias laborales: ¿La estrategia laboral para la competitividad de las organizaciones? *Estudios Gerenciales*, 21(96), 31-55.

**Evans, M. (2010).** *Caja de herramientas de la EUSE (European Union of Supported Employment) para la práctica del empleo con apoyo*. Extraído el 31 de agosto de 2024 de [http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO25937/Caja\\_herramientas\\_EUSE\\_2010.pdf](http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO25937/Caja_herramientas_EUSE_2010.pdf)

**Gobierno de Chile (2024).** SENADIS, 6 de junio del 2024. [Servicio Nacional de la Discapacidad \(senadis.gob.cl\)](http://servicio.nacional.de.la.discapacidad.senadis.gob.cl)

**Gobierno de Chile (2022).** Portal Chile Atiende, 23 de diciembre 2022. [Chileatiende - Fórmate para el Trabajo, Discapacidad](http://chileatiende.cl/fomate-para-el-trabajo-discapacidad)

**Gobierno de Chile (2008).** Decreto 201, que Promulga la Convención de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, 17 de setiembre del 2008. [Ley Chile - Decreto 201 17-SEP-2008 Ministerio de Relaciones Exteriores - Biblioteca del Congreso Nacional \(bcn.cl\)](http://leychile.cl/Decreto/201-17-SEP-2008-Ministerio-Relaciones-Exteriores-Biblioteca-Congreso-Nacional)

**Gobierno de Chile (2000).** Decreto n.º 594, Reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas en los lugares de trabajo, 29 de abril del 2000. [Ley Chile - Decreto 594 29-ABR-2000 Ministerio de Salud - Biblioteca del Congreso Nacional \(bcn.cl\)](http://leychile.cl/Decreto/594-29-ABR-2000-Ministerio-Salud-Biblioteca-Congreso-Nacional)

**Gobierno de Chile (1990).** Decreto n.º 87, Aprobación de planes y programas de estudio para personas con deficiencia mental, Santiago, 5 de marzo de 1990. [Microsoft Word - Exento\\_N\\_87.doc \(mineduc.cl\)](http://www.mineduc.cl/Exento_N_87.doc)

**Gobierno Nacional de Uruguay (2024).** Decreto del Poder Ejecutivo n.º 340/2018. Revisado: 4 de marzo de 2024. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/340-2018/6>

**Gobierno Nacional de Uruguay (2004).** Decreto n.º 186/2004. Normativas y avisos legales de Uruguay, Revisado en [Decreto N° 186/2004 \(impo.com.uy\)](http://decreto.n186/2004.impo.com.uy)

**Gobierno Nacional de Uruguay (2024).** INEFOP, portal web. [Proyectos inclusivos | INEFOP](http://inefop.gub.uy/proyectos-inclusivos)



**Irigoin, M. y Vargas, F. (2002).**

Certificación de competencias. Del concepto a los sistemas. *Boletín CINTERFOR*. Santiago: OIT.

**Laloma García, M. (2007).** *Empleo protegido en España: Análisis de la normativa legal y logros alcanzados*. Madrid: Cinca.

**Mertens, L. (1997).** *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. Santiago: OIT.

**Organización de Estados Americanos (2016).** Informe el Estado paraguayo sobre el cumplimiento de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. [Microsoft Word - Resumen ejecutivo\\_Paraguay.doc \(oas.org\)](#)

**Ortiz, H. y Vidal, R. (2010).** Empleo con Apoyo: un camino para la inserción laboral de personas con discapacidad intelectual en Chile. *UC Maule-Revista Académica*, 39, 53-74.

**Rebolledo, A. (2009).** Configuración de la formación laboral como factor de empleabilidad en educación especial en la provincia de Ñuble, región del Bío-Bío, Chile. *Revista Horizontes educacionales*, 14(2), 21-36.

**Regueiro, I. y Salazar, J. (2023).** ¿Zanahorias o palos? El dilema del empleo de las personas con discapacidad. <https://oei.int/publicaciones/podium-revista-iberoamericana-de-educacion-e->

[innovacion-para-la-productividad-n-11-junio-de-2023](#)

**República Argentina (2024).**

Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, sitio web, consultado en mayo de 2024. [Trabajo, Empleo y Seguridad Social | Argentina.gob.ar](#)

**República Argentina (2024).**

Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social. *Certificación de Competencias Laborales*. Revisado: 4 de marzo de 2024.

**República Argentina (2024).**

Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social. *Objetivos y Funciones*. Revisado: 4 de marzo de 2024. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/objetivos-y-funciones>

**República Argentina (2022).**

Ministerio del Trabajo Empleo y Seguridad Social. *Inserción laboral de trabajadores/as con discapacidad. Acciones y programas para el sector privado*. Buenos Aires: MTESS.

**República de Chile (2023).** Cámara de Diputados de Chile, 8 de setiembre del 2023. Programa Puntos de Vista en YouTube: [Ampliarán inclusión laboral de personas con discapacidad](#)

**República de Chile (2018).** Ley n.º 21015, de inclusión laboral, 12 de abril del 2018. [BCN\\_Ley\\_Inclusion\\_Laboral](#)

**República de Chile (2010).** Ley n.º 20422, Normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social

para personas con discapacidad, 10 de febrero del 2010. [Ley Chile - Ley 20422 - Biblioteca del Congreso Nacional \(bcn.cl\)](#)

**República del Paraguay (2024).**

SENADIS, sitio web consultado en mayo de 2024: [Portada :: SENADIS](#)

**República del Paraguay (2024).**

SENADIS, sitio web, consultado en mayo de 2024: [Portada :: SINAFOCAL](#)

**República del Paraguay (2023).**

Ministerio de Economía y Finanzas. Informe sobre Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en el Sector Público, Asunción, diciembre. [Situación PCD :: Viceministerio de Capital Humano y Gestión Organizacional del Ministerio de Economía y Finanzas \(sfp.gov.py\)](#)

**República del Uruguay (2024).**

Ley n.º 19691, Normativas y avisos legales de Uruguay. Revisado en [Ley N° 19691 \(impo.com.uy\)](#)

**República del Uruguay (2025).**

Ministerio de Desarrollo Social. *Discapacidad y trabajo en Uruguay. Perspectiva de derechos*. Montevideo: MIDES-PRONADIS-UDELAR.

**Reyes Giménez, A. (2015).**

Empleabilidad de personas con discapacidad desde el marco rector de SENADIS, Paraguay. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 11(2), 209-222.

**Rodríguez, G., Vera, S., Ubal, F., Porro, E. y Arellano, M. (2014).**

*Proceso para la certificación de competencias laborales Uruguay*. Montevideo: MTSS-DNE-CETP-UTU.

**Schkolnik, M., Aros, C. y Machado, F. (2005).**

*Certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina*. Santiago: CEPAL.

**SENCE, Chile. [Quiénes somos | SENCE](#)**

**Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral - Paraguay.**

Revisado: 4 de marzo de 2024. <https://www.sinafocal.gov.py/index.php/Cat%C3%A1logo-Nacional-de-Perfiles-Profesionales-CNPP/que-es>

**Sistema de Certificación de Competencias - Chile.**

Revisado: 4 de marzo de 2024. <https://certificacion.chilevalora.cl/ChileValora-publica/evaluadoresList.html?limpiarFiltros>

**Tepfer, M. (2022).** *El impacto de la certificación de competencias laborales en los salarios del sector de la construcción*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.

**Verdugo, M. A., Jordán de Urríes, F. B. y Bellver, F. (1998).**

Situación actual del empleo con apoyo en España. *Revista Siglo Cero*, 175(29-1), 23-31.

**Vidal, R., Cornejo, C. y Arroyo, L. (2013).** La inserción laboral de personas con discapacidad intelectual en Chile. *Convergencia Educativa*, 2, 93-102.



# Anexo.

## Guía de entrevista a referentes institucionales

---

**Nombre y apellido**

---

**Formación académica**

---

**Cargo y función**

---

### Aspectos generales

---

1. ¿Cuál es la misión de (entidad rectora)<sup>2</sup> en la certificación de competencias laborales?

---

  2. ¿Cómo es el proceso de certificación de competencias laborales?  
¿Qué entidades, públicas y privadas, están involucradas?
- 

### Abordaje de las discapacidades (para el acceso al trabajo)

---

3. ¿Cuál es la situación de la inserción laboral de personas con discapacidad?

---

  4. ¿Cuáles son las actuaciones que el Estado realiza actualmente para la inserción laboral de personas con discapacidad? ¿Cómo y con qué enfoque abordan las discapacidades?

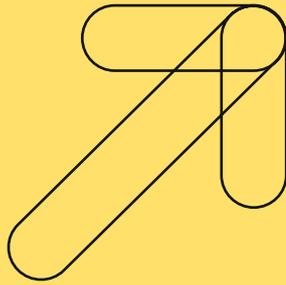
---

  5. ¿Existe algún programa o acción institucional para abordar la certificación de competencias laborales en la población con discapacidades? ¿En qué consiste? discapacidades?

---

  6. ¿Qué materias pendientes existen en la certificación de competencias laborales para la población con discapacidades?
- 

<sup>2</sup> O la entidad responsable de la evaluación o certificación de competencias laborales del país respectivo.



## Gestión

---

**7.** ¿Cómo se gestionan los programas de formación laboral y certificación de competencias laborales en general?

---

**8.** ¿Cómo se gestionan los programas de formación laboral y certificación de competencias laborales de la población con discapacidades?

---

## Impacto público y social

---

**9.** ¿Qué aportes realiza (entidad rectora) a la política pública de trabajo y empleo?

---

**10.** ¿Qué aportes realiza (entidad rectora) a la política pública para las discapacidades?

---

## Interacción institucional

---

**11.** ¿Qué vínculos institucionales tiene con la entidad rectora de la política pública para los derechos de la población con discapacidades? ¿Qué actuaciones conjuntas tienen?

---

**12.** ¿Cómo es la participación ciudadana de las organizaciones y de las personas con discapacidad en la gestión pública para la formación laboral y el acceso al empleo?

---

# Autor y colaboración

---

## Luis Ortiz

*Sociólogo.*

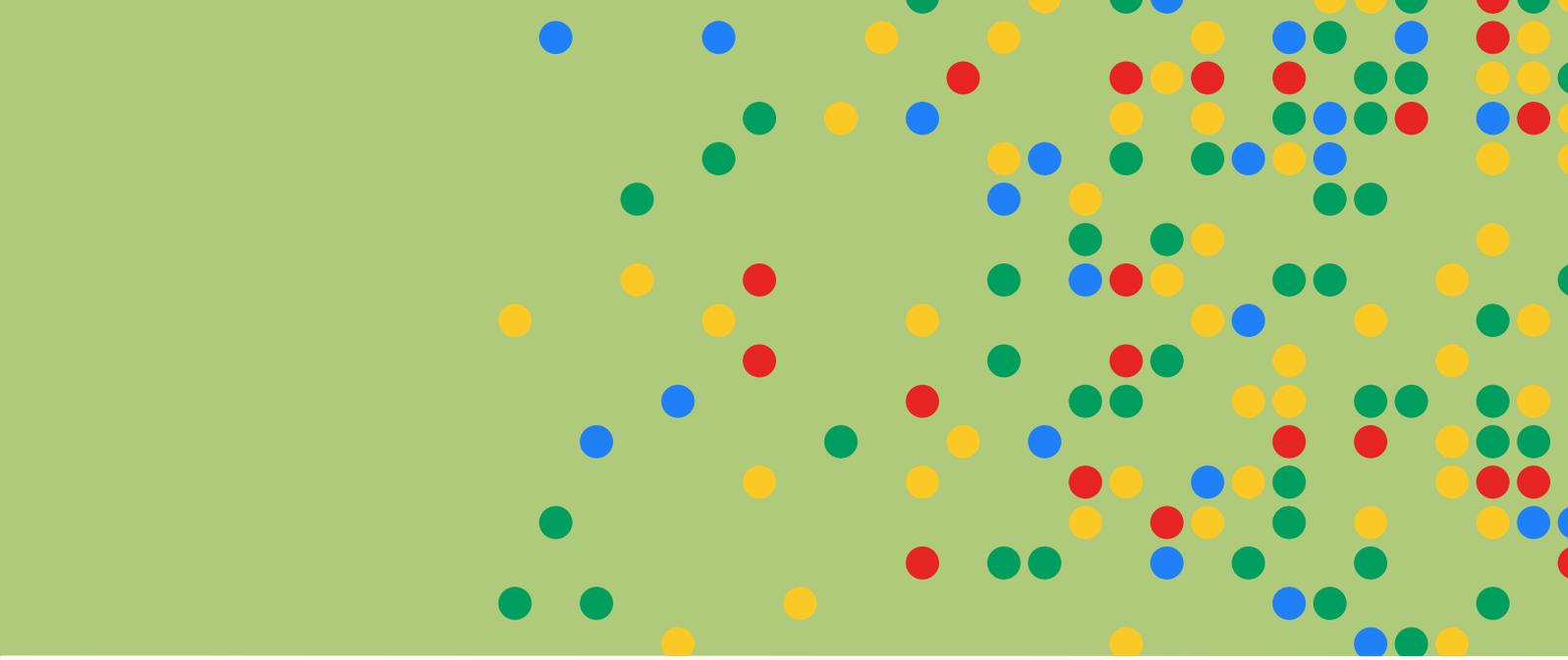


Doctor en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (Francia). Máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México). Realizó un posdoctorado en The New School University (Estados Unidos).

Es investigador en ciencias sociales. Autor de doce libros y más de sesenta artículos. Formó parte de equipos de investigación en centros de estudios como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México), el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México (México) y el Centro de Sociología Europea, en París (Francia).

Es fundador del Instituto de Ciencias Sociales, de Paraguay (ICSO). Dirige la *Revista de Investigación en Ciencias Sociales* (REVICSO). Integra el consejo directivo del Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica «Ntra. Sra. de la Asunción». Es miembro de los consejos editoriales de la *Revista Paraguaya de Sociología*, de la *Revista Estudios Paraguayos* y del consejo de redacción de la revista *Acción*.

Fue académico visitante en The New School for Social Research, de Nueva York, durante el año académico 2018-2019. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales (FACSO), de la Universidad Nacional de Asunción.



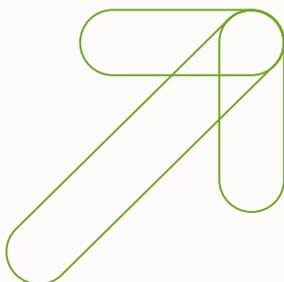
Fundador y primer presidente de la Asociación Paraguaya de Sociología (APS). Integró el Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) durante el periodo 2015-2018.

Socio activo de la Sociedad Científica del Paraguay, de la que integra la comisión directiva como secretario en el periodo 2002-2024. Investigador categorizado Nivel 3 del Sistema Nacional de Investigadores (SISNI). Miembro de la Comisión Científica Honoraria del CONACYT, para el SISNI por las ciencias sociales y humanidades, periodo 2023-2026.

---

## Julio Vega

*Sociólogo.*



Docente de educación escolar básica. Sociólogo por la Universidad Nacional de Asunción. Actualmente cursando una maestría en ciencias sociales, en la misma universidad.

Consultor independiente, con experiencia en estudios y análisis sobre el sistema educativo paraguayo y evaluación de políticas sociales en Paraguay.

