

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	URUGUAY
▪ Nombre de la CT:	Habilidades, empleo y seguridad social en Uruguay: Estrategias para un futuro más prometedor
▪ Número de CT:	UR-T1323
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Rucci, Graciana (SCL/LMK) Líder del Equipo; Alaimo, Veronica (SCL/LMK) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Ferrin Gaston (SCL/LMK); Milicich Nieto-Polo, Allizon Patricia (VPC/FMP); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO); Libertad Siccha (SCL/LMK); Tolis Marisol (SCL/LMK); Gonzalez Herrera, Beatriz Maria (SCL/LMK); Bendix, Willy (VPC/FMP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	19 Mar 2024.
▪ Beneficiario:	República Oriental del Uruguay a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social(W2E)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$150,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses (incluyendo el período de ejecución)
▪ Fecha de inicio requerido:	Julio 2024
▪ Tipos de consultores:	Individuos y Firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK-Mercados Laborales
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CUR-Representación Uruguay
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Yes
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de esta cooperación técnica (CT) es promover empleos de calidad para todos y promover una fuerza laboral productiva para el presente y futuro del trabajo en Uruguay. Esto se logrará fortaleciendo el desarrollo de habilidades, los servicios públicos de empleo y el sistema de seguridad social en Uruguay.
- 2.2 Para continuar una senda de crecimiento sostenible, Uruguay necesita acelerar y dar sostenibilidad al crecimiento de su productividad laboral. Para lograrlo, debe resolver problemas estructurales en su fuerza laboral, como la falta de habilidades y rigideces regulatorias, al mismo tiempo que enfrenta nuevos desafíos vinculados con el envejecimiento poblacional, el cambio climático y la transformación digital. En ausencia de cambios, Uruguay seguirá mostrando tasas de desempleo altas y elevada informalidad para ciertos segmentos de la población. Estos desafíos de la población en edad de trabajar (PET) tienen su correlato en la población adulta mayor.

Los períodos de desempleo, inactividad y/o informalidad se traducen en menos contribuciones a la seguridad social y menores pensiones en la vejez. Uruguay es uno de los países con mayor cobertura, cuyas tasas de reemplazo son similares a las de países con mayor ingreso. Sin embargo, el envejecimiento poblacional, así como desafíos institucionales del sistema de seguridad social ponen presión sobre las cuentas fiscales y su sostenibilidad a largo plazo.

- 2.3 Entre los determinantes de estos desafíos se identifican problemas del marco regulatorio, así como importantes brechas de habilidades entre el capital humano disponible y las necesidades de las empresas. A nivel regulatorio, Uruguay mantiene una jornada laboral de 48 horas semanales, y salvo por la introducción del teletrabajo en 2021, aún no cuenta con otros arreglos de trabajo flexible que son tendencia mundial y regional, como el horario flexible, los bancos de horas o semana comprimida (Alaimo *et al.*, 2022). Esto también se observa en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, que sitúa al país en el puesto 108/141 en flexibilidad del mercado laboral (WEF, 2019). Además, el costo no salarial del trabajo asalariado (costos obligatorios adicionales que empleador y empleado deben asumir para cumplir con todos las contribuciones y beneficios obligatorios) representaban en 2013 el 63% del salario promedio formal (versus 49,5% regional) (Alaimo *et al.*, 2017¹).
- 2.4 En materia de habilidades, se identifica una brecha importante entre el capital humano disponible y las necesidades de las empresas. Por el lado de la oferta, la brecha se explica por problemas estructurales del sistema educativo y un sistema de formación para el trabajo que no ofrece las herramientas demandadas por el sector productivo (Organización Internacional del Trabajo - OIT, 2020)². El mercado laboral requiere mayoritariamente contar con educación media completa: un estudio basado en vacantes publicadas en portales de empleo del país (Banco Interamericano de Desarrollo - BID, 2024) revela que el 54% de las vacantes requieren al menos educación media o superior. Sin embargo, la deserción de la secundaria es alta: más del 66,7% de la PET desertó. Cabe mencionar que los años de educación se relacionan con el nivel socioeconómico: 11,6% del quintil 1 y 70% del quintil 5 han finalizado la educación media (Instituto Nacional de Estadística - INE, 2022). Además, el estudio de vacantes confirma que existen oportunidades de empleos de calidad con requerimientos de habilidades y preparación en diferentes ocupaciones que no están disponibles en la fuerza laboral local.
- 2.5 Esta brecha de habilidades podría ampliarse debido a nuevas tendencias que modifican el mercado laboral. Primero, el cambio climático genera nuevas tareas y ocupaciones en sectores como energía, transporte, infraestructura, agroindustria (Prada, Rucci, 2023). De acuerdo con el análisis de vacantes (BID, 2024), un 15% de estas vacantes se enmarcan en la economía verde, y 60% de estas requiere habilidades verdes mejoradas o nuevas. Segundo, la digitalización y la automatización están transformando la naturaleza del trabajo en sectores como la manufactura, la logística, la agroindustria y los servicios (Prada, Rucci, 2023) e incrementando la demanda actual de habilidades en sectores de la economía del conocimiento (actualmente, el 37% de las vacantes del análisis) (BID, 2024). Tercero, el país atraviesa un proceso de envejecimiento demográfico asociado a una baja

¹ Durante 2024 se realizará una actualización de esta publicación.

² El gobierno creó en 2018 la Comisión Nacional de Certificación Ocupacional (Decreto 340/018) y enfatiza la necesidad de un marco de cualificaciones.

natalidad, aumento de la esperanza de vida y emigración joven³ (Calvo, 2011). Esto demandará más profesionales y técnicos en los sectores de salud y cuidado, y que las personas sigan actualizando sus habilidades para nuevas ocupaciones y tareas. (Prada, Rucci, 2023).

- 2.6 El funcionamiento del mercado laboral se refleja en la calidad de vida futura de las personas en la vejez. El sistema de pensiones tiene una cobertura elevada: en 2021, 97% de los adultos mayores de 65 años tenían acceso a una pensión contributiva (vs. el 40% promedio en la región). En términos de suficiencia, la tasa de reemplazo conjunta del sistema mixto se ubicaría entre 52% y 68% del último salario cotizado, similar a lo observado en países de mayor desarrollo relativo. Lo anterior, con un sesgo de género por menores densidades e ingresos para mujeres: el 83% de hombres mayores de 65 años reciben una pensión vs. 70% de las mujeres, y los montos de prestaciones por vejez para mujeres representan 85% la de los hombres. En términos de sostenibilidad, Uruguay tiene un importante nivel de gasto previsional, alcanzando 11% del PIB en 2019, similar a países desarrollados más envejecidos (CESS, 2021).
- 2.7 En este contexto, Uruguay aprobó en 2023 la Ley N°20130 de Reforma de la SS (LRSS), que crea el "Sistema Previsional Común" (SPC) que integra a los aportantes del Banco de Previsión Social (BPS), otros regímenes jubilatorios estatales (Militar y Policial) y a las Cajas Paraestatales (Bancaria, Profesionales Universitarios y Notarial). Se destacan tres puntos que buscan reducir heterogeneidades entre grupos, reducir brechas de género y hacer más sostenible el sistema: (i) aumento paulatino de la edad de jubilación de 60 a 65 años, manteniendo 30 años de aporte; (ii) cambio en el cálculo del salario básico de jubilación (tomando los mejores 20 años trabajados), que favorecerá el cierre de brechas de género; y (iii) permiso para trabajar (formalmente) después de la jubilación y sumar estos aportes a la pensión original, en línea con el aumento de la edad jubilatoria. La LRSS también establece en su artículo 236 la creación de la Agencia Reguladora de la Seguridad Social (ARSS), como "persona jurídica estatal descentralizada (servicio descentralizado)", cuyo diseño y puesta en marcha aún está pendiente.
- 2.8 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631) y se alinea con los objetivos de: (i) reducir la pobreza y la desigualdad; (ii) abordar el cambio climático; (iii) impulsar un crecimiento regional sostenible dado que: (i) una mejora en la calidad y cantidad del empleo, así como un sistema de seguridad fortalecido, contribuirán con la disminución de la pobreza, a través de un aumento, o preservación, del ingreso de las personas; (ii) el énfasis en la adquisición de habilidades verdes ofrecerá herramientas para abordar el cambio climático; y (iii) promover la creación de empleo en sectores estratégicos alentará el crecimiento económico. La CT también se alinea con las siguientes áreas de enfoque operativo: (i) capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana, al fortalecer las instituciones de seguridad social; (ii) protección social y desarrollo del capital humano, al promover el desarrollo de capital humano alineado con las necesidades del país para promover el aumento de la productividad y el crecimiento sostenible; y (iii) desarrollo productivo e innovación por medio del sector privado, al promover alianzas público-privadas para la formación de habilidades.

³ 60% de jóvenes dejarían el país si tuvieran la oportunidad (CIFRA, 2022).

- 2.9 De igual modo, este proyecto se alinea con la Estrategia del Grupo BID con Uruguay 2020-2025 (GN-3056), específicamente con los objetivos estratégicos: (i) mejorar la educación y la formación para el trabajo; y (ii) generar eficiencia y sostenibilidad en las políticas públicas, y con los Marcos Sectoriales de Trabajo ([GN-2741-12](#)) y de Habilidades ([GN 3012-3](#)).
- 2.10 La CT también se alinea con el área prioritaria 5 del OC SDP ventanilla 2 – Desarrollo Social (W2E) de acuerdo con lo establecido en la GN-2819-14, en particular con los objetivos (ii) fortalecer los esfuerzos de las instituciones públicas para que se vuelvan más efectivos y eficientes en la programación social, focalización de grupos y ejecución de proyectos del sector social; (iii) apoyar al BID y a sus clientes en sus esfuerzos para reducir la pobreza y la desigualdad y fomentar la inclusión social, la equidad de género y la diversidad a través de proyectos y programas.

III. Descripción de las actividades/componentes

- 3.1 **Componente I (US\$100.000): Habilidades y empleos de calidad para el desarrollo productivo sostenible.** A través de este componente se financiarán estudios para: (i) identificar los sectores productivos con potencial de crecimiento y empleos de calidad y las habilidades de la fuerza laboral presente y futura demandadas por dichos sectores para contribuir a un crecimiento sostenido insertado al mundo; y (ii) desarrollar análisis y propuestas de política para fortalecer el ecosistema de desarrollo de habilidades vis a vis el desarrollo productivo. También se financiará la realización de talleres técnicos y de discusión, así como acciones de comunicación y disseminación. El resultado esperado de este componente es apalancar la relevancia del capital humano como pilar fundamental para la productividad, crecimiento sostenido y transición energética.
- 3.2 **Componente II (US\$50.000): Fortalecimiento del sistema de seguridad social.** A través de este componente se financiará consultorías para: (i) contribuir a la definición de una posible estructura de administración y del modelo de supervisión que podría adquirir la ARSS una vez entre en funcionamiento, incluyendo la definición de indicadores clave para la supervisión; (ii) crear un soporte de análisis actuarial propio para la regulación que no dependa de las instituciones reguladas, fortaleciendo las capacidades actuariales del equipo del Ministerio de Trabajo y seguridad Social (MTSS) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); y (iii) también se financiará un taller de mejores prácticas internacionales que informen el diseño y funcionamiento de la ARSS. Como resultado de este componente, se esperan generar propuestas de política pública para fortalecer el sistema de seguridad social.
- 3.3 El costo total de la CT asciende a US\$150.000, que estarán financiados por el BID a través del OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social (W2E), que proveerá el 100% de los fondos. La CT no prevé contrapartida local. El beneficiario será el Gobierno de la República Oriental del Uruguay, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El período de desembolso y de ejecución será de 36 meses.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID (W2E)	Financiamiento Total
Componente I: Habilidades y empleos de calidad para el desarrollo productivo sostenible	1.1. Identificación de sectores productivos con potencial de creación de empleos de calidad y de demanda de habilidades presente y futura de dichos sectores completada.		
	1.2 Propuestas de política para fortalecer el ecosistema de desarrollo de habilidades requeridas por los sectores productivos estratégicos	100.000	100.000

Componente II: Fortalecimiento del sistema de seguridad social	2.1 Propuesta de posible estructura de administración y del modelo de supervisión para la agencia de regulación de la seguridad social.		
	2.2 Soporte de análisis actuarial propio para la regulación que no dependa de las instituciones reguladas.	50.000	50.000
	2.3 Taller sobre supervisión de sistemas de pensiones.		
		150.000	150.000

3.4 La supervisión de esta CT será realizada por la Jefa de Equipo y Jefa de Equipo Alterna, especialistas de la División de Mercados Laborales (SCL/LMK) y contarán con la apropiada planificación de recursos presupuestarios transaccionales para garantizar tanto el monitoreo como el cumplimiento de las actividades y los productos comprometidos en la CT.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

4.1 El BID ejecutará la CT, según lo solicitado por el beneficiario, a través de la División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK), de conformidad con los lineamientos y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y sus guías operativas (GN-2629-1), así como en los lineamientos establecidos en la OP-619-4. Los especialistas de SCL/LMK trabajarán en colaboración continua con los funcionarios y técnicos de la administración del país, así como con los consultores responsables.

4.2 **Adquisiciones y gestión financiera.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo con la política GN-2303-28. El 22 de noviembre de 2023, el Directorio Ejecutivo del BID aprobó la Política de Adquisiciones Institucionales del BID (GN-2303-33). Esta política entrará en vigor el 1 de julio de 2024. Esta nueva política reemplaza las políticas actuales contenidas en los documentos GN-2303-28 y GN2765-4. Por lo tanto, a partir del 1 de julio de 2024, toda la contratación de firmas consultoras y servicios logísticos y otros servicios distintos de la consultoría se llevará a cabo de acuerdo con esta nueva Política GN-2303-33 y sus directrices asociadas.

V. Riesgos importantes

5.1 El principal riesgo asociado al Componente 1 está relacionado con la necesidad de coordinar con el sector privado en la identificación de sectores prioritarios. Para mitigar este riesgo, se generarán actividades de diálogo y consenso con actores relevantes tanto del sector público como del privado y del tercer sector, que permitan

establecer una agenda de trabajo conjunta. Comprender las necesidades de diversos actores y ofrecer una solución multidisciplinaria es crucial para fortalecer el ecosistema de desarrollo de habilidades en relación con el desarrollo productivo sostenible. En el caso de otras CTs en el país, la creación de una mesa con empleadores, instituciones educativas, academia, entre otros, ya ha demostrado ser efectiva en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Por ejemplo, en la CT de UR-T1252, dicha mesa diseñó los lineamientos estratégicos de una serie de cursos y oferta formativa que impulsa el desarrollo de un sector prioritario emergente: la electromovilidad. El principal riesgo asociado al Componente 2 se relaciona con los cambios que pudieran surgir a la reforma aprobada en 2023 en el marco del plebiscito que busca modificar partes de la reforma. Este riesgo no puede mitigarse, se monitoreará su evolución.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

6.1 Ninguna.

VII. Aspectos Ambientales y Sociales

7.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos ni estudios ambientales y sociales asociados a estos; por lo tanto, esta CT no cuenta con requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_66529.pdf](#)

[Matriz de Resultados_5315.pdf](#)

[Términos de Referencia_45496.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_66924.pdf](#)