



Nota técnica regional

► **Panorama Laboral
en tiempos de la COVID-19**

Formación profesional en la respuesta a la crisis y en las estrategias de recuperación y transformación productiva post COVID-19

Fernando Vargas

Septiembre, 2020

Resumen

La formación profesional, al igual que las demás actividades educativas, ha recibido los impactos de la crisis COVID-19. Durante la peor parte, cerca de un 85% de los participantes en cursos y programas debieron continuar su formación a distancia. Ello significó un enorme reto también para la gestión de los programas, para los docentes y para facilitar el acceso a conexión, medios y equipos digitales. Pero más allá de las consecuencias inmediatas y de la ágil respuesta de las instituciones de formación en la región, se vislumbran ya las nuevas configuraciones en el mundo del trabajo y de la formación. A la salida de este periodo se estarán reconfigurando muchas ocupaciones y se conocerán nuevos planes y estrategias para impulsar el desarrollo productivo. La demanda por nuevas habilidades crecerá y se requerirán programas para reconvertir, recalificar y reinsertar trabajadores en las nuevas actividades. Allí la formación profesional enfrenta un nuevo desafío para responder a esta rápida reconfiguración que tendrá lugar y será también impulsada por las políticas de desarrollo productivo y transformación que acompañarán las nuevas demandas.

* El autor contó con los comentarios y orientaciones de: Fabio Bertranou, Fernando Casanova, Rodrigo Filgueira, Ximena Iannino, Roxana Mauritzio, Anne Posthuma y Alvaro Ramírez.

Introducción

La pandemia de la COVID-19 ha generado un profundo shock económico y social para América Latina y el Caribe. De un modo inédito, a causa de la crisis se extinguieron en pocas semanas muchos de los avances en crecimiento, empleo, lucha contra la pobreza y disminución de la desigualdad que se habían registrado en la última década en la región.

Muchos de los impactos de esta crisis agudizaron viejos problemas estructurales. Entre otros, la prevalencia de economías centradas en la exportación de *“commodities”* y de recursos naturales, con niveles desiguales y en ocasiones estancados de productividad, baja competitividad relativa a países de Asia, Europa y Norte América, así como una alta informalidad en el mercado de trabajo y una persistente desigualdad en los ingresos.

En el mercado laboral, se evidenció una fuerte reducción del empleo, concomitante con la caída en el producto interno bruto y el cierre de pequeñas y medianas empresas. Los altos niveles de informalidad quedaron en evidencia al sufrir más directamente los cierres y el aislamiento sanitario y en muchos casos ello incidió en la imposibilidad de percibir ingresos para muchas familias que cayeron o descendieron aún más en la pobreza.

Una de las preocupaciones surgidas en medio de esta crisis apunta a contener la pérdida en el capital de habilidades y competencias de las personas por la masiva caída del empleo. Las personas que pierdan su empleo y no puedan encontrar vacantes abiertas para utilizar sus habilidades deberán ingresar a programas de recalificación y actualización, y en consecuencia quienes no encuentren acceso a dichos programas, no podrán fácilmente reincorporarse en trabajos de calidad y sus competencias podrían tornarse obsoletas en corto tiempo.

La formación profesional, la actividad educativa que busca el desarrollo de habilidades y competencias de aplicación directa en el empleo, se vio afectada al verse suspendidas las actividades presenciales. La COVID-19 exacerbó las debilidades en frentes como la salud y la protección social, y también está poniendo bajo escrutinio la capacidad de reacción y respuesta a las nuevas demandas desde las instituciones especializadas en impartir formación en ALC.

La rápida respuesta de las instituciones de formación permitió que en pocos días se estableciera una oferta de formación a distancia basada en Internet, que contribuyó a contener las pérdidas en capital humano y acumulación de competencias. De ahí surgió la necesidad de formar y recalificar a los docentes para asumir un rol de formadores a través de plataformas virtuales, y pronto se generó la preocupación y las respuestas para ayudar a los más vulnerables a no perder el ritmo o quedar excluidos de esta nueva opción de formación por falta de acceso a Internet o a un equipo informático adecuado, condiciones que en muchos casos son pre-existentes a la crisis.


El panorama que se está configurando es muy complejo, la realidad que prevalezca a la salida de la crisis, al momento de iniciar la reconfiguración y transformación de las economías, es todavía incierta.

¿Qué habilidades se requieren para sortear con éxito el camino a la reincorporación en el empleo? ¿Cómo adquirirlas? He ahí un par de preguntas que las instituciones de formación se están formulando y que en los próximos meses deben estar en el orden del día de las políticas de industriales y de estímulo a la nueva normalidad post COVID-19.

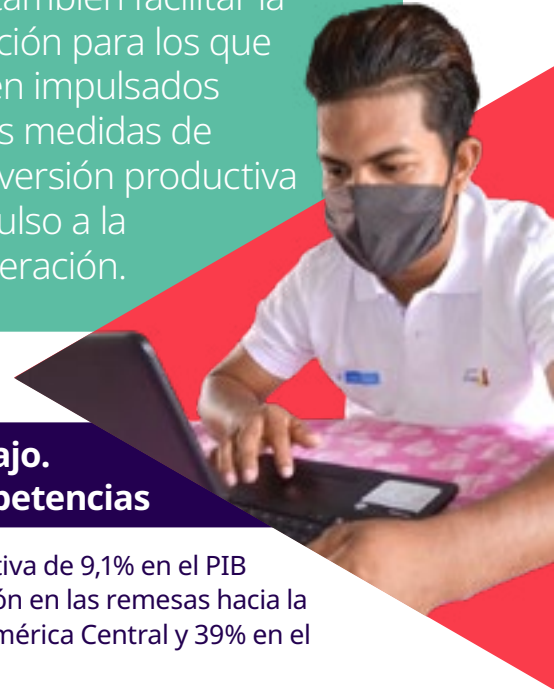
La rápida respuesta de las instituciones de formación permitió que en pocos días se estableciera una oferta de formación a distancia basada en Internet, que contribuyó a contener las pérdidas en capital humano y acumulación de competencias.

La formación profesional debe encarar el desafío de recalificar a los trabajadores que perdieron aquellos empleos que no volverán, pero también facilitar la transición para los que lleguen impulsados por las medidas de reconversión productiva e impulso a la recuperación. Para este caso también aplican los interrogantes del párrafo anterior.

Este documento es resultado de la experiencia acumulada por OIT/Cinterfor durante los primeros meses de la crisis. Resume los principales impactos de la COVID-19 en la formación profesional, las respuestas implementadas desde las instituciones de formación a lo largo de la región y, finalmente se esbozan –con base en las mejores prácticas conocidas durante la crisis– algunos lineamientos de política para la etapa de recuperación que sobrevendrá una vez superado el impacto directo y de corto plazo de la pandemia.



La formación profesional debe encarar el desafío de recalificar a los trabajadores que perdieron aquellos empleos que no volverán, pero también facilitar la transición para los que lleguen impulsados por las medidas de reconversión productiva e impulso a la recuperación.



1. La pandemia y sus efectos en el mercado de trabajo. La importancia del desarrollo de habilidades y competencias

Las proyecciones de CEPAL a julio de 2020 estimaron una variación negativa de 9,1% en el PIB regional afectado por la caída en las exportaciones (20%), una disminución en las remesas hacia la región (30%) y la reducción en la demanda del sector turismo (35%) en América Central y 39% en el Caribe¹.

La fuerte caída de la actividad económica podría elevar la tasa de desocupación del 8,1% en 2019 al 13,5% en 2020, aunado a un deterioro de la calidad del empleo en una región en que la tasa media de informalidad es de un 54%. Este inédito aumento en la desocupación marcará un pico histórico con 41 millones de desocupados, afectando la estabilidad económica y social de la región habida cuenta que los ingresos laborales conforman en promedio cerca del 80% de los ingresos totales familiares.²

De modo adicional, la pobreza podría aumentar alcanzando un 37% de la población, a la vez que producirían retrocesos en materia de informalidad y la desigualdad con incrementos del índice de Gini entre 1% y 8%³, con impactos más severos entre los grupos más vulnerables, en especial jóvenes y mujeres.

La tasa de desocupación juvenil del 18% ya era alta en marzo al inicio de la crisis. Unos 9,4 millones de jóvenes no tenían empleo y unos 23 millones no estudiaban, ni trabajaban, ni estaban en capacitación. Además, preocupaba el alto grado de informalidad ubicado en el 62,4% que colocaba a la juventud en las primeras líneas de grupos afectados por la crisis COVID-19 y reclamaba medidas focalizadas para facilitar su reingreso al mercado y su capacitación laboral⁴.

En relación con el impacto en las mujeres, este se acentúa debido a la sobre representación que tienen en ocupaciones de sectores afectados como los servicios asociados a hoteles y restaurantes y el servicio

1 United Nations. The Impact of COVID-19 on Latin America and the Caribbean. 2020.

2 OIT. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19: Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe. Julio 2020.

3 CEPAL. Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad. 2020. El coeficiente de Gini se mueve entre 0: igualdad total y 1: máxima desigualdad.

4 OIT. Informe mundial empleo juvenil 2020.

doméstico, entre otros. Pero también debido a que usualmente comparten su tiempo de trabajo y de dedicación a actividades del hogar o de cuidado que generan una sobre demanda en los periodos de confinamiento⁵. Por otro lado, si bien el acceso a Internet, *smart phones* y computadoras no es muy diferente por sexo, las mujeres tienen una baja participación (35%) en carreras con perspectivas favorables, específicamente las carreras intensivas en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (denominadas STEM por las iniciales en inglés)⁶.

Los impactos de la crisis también se manifiestan en muchas otras dimensiones (sanitaria, institucional, política, económica, etc.), y desafían a la formación profesional en su capacidad para responder y contener una pérdida enorme en el capital humano representado en las habilidades y competencias de las personas en el mundo del trabajo, como también continuar promoviendo su desarrollo en respuesta a las nuevas demandas que surjan.



La formación profesional, como muchas otras actividades que responden efectivamente a la crisis, lo hacen en dos momentos, uno durante sus impactos de corto plazo en la pandemia, y el otro en la fase esperada de recuperación posterior.

La formación profesional, como muchas otras actividades que responden efectivamente a la crisis, lo hacen en dos momentos, uno durante sus impactos de corto plazo en la pandemia, y el otro en la fase esperada de recuperación posterior.

A raíz de la crisis, junto con el cierre de las actividades presenciales se han registrado pérdidas netas de empleo en varios sectores. La OIT ha realizado estimaciones que permiten dimensionar un impacto más fuerte en sectores como el turismo, algunos servicios y ciertas ramas de la producción industrial⁷.

Aún es incierto el pronóstico de las actividades económicas que demandarán empleos en la etapa de reconversión y apertura, no obstante, hay indicios de crecimiento del empleo en sectores como la construcción, el comercio al por menor y al por mayor,

así como en habilidades digitales aplicadas en ámbitos como la educación, salud y cuidados, el comercio, la recreación, la gestión de empresas entre otras.

El gran espacio de la formación profesional en el corto plazo está enfocado en facilitar el acceso a opciones de recalcificación o reconversión laboral para los trabajadores que han perdido sus empleos. Estas opciones deben prever la familiarización con habilidades digitales, así como las llamadas competencias de empleabilidad que tienen una demanda transversal y pueden ser útiles para el empleo en un amplio rango de ocupaciones.

Por ejemplo, durante la crisis COVID-19 se incrementaron las compras a través de Internet. Ello seguramente incidirá en la demanda por ocupaciones asociadas con el comercio electrónico. Probablemente quede un cierto arraigo de la tendencia a comprar en línea más allá de la crisis sanitaria, al igual que ocurrirá con la mezcla de trabajo en oficina vs trabajo a distancia. Por ejemplo, hacia fines de marzo de 2020 en la Argentina un 30% de los compradores en línea lo hicieron por primera vez, y un 73% de ellos afirma que volvería a hacerlo. De modo similar cabría suponer que los servicios de entrega de comidas a domicilio que se están expandiendo durante el confinamiento en muchas ciudades, puedan incidir en el tipo de empleo de los servicios de restaurantes⁸.

5 CEPAL/OIT. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). 2020.

6 UNESCO. Descifrar las claves: la educación de las mujeres y las niñas en materia de STEM. 2017.

7 Los boletines conjuntos CEPAL-OIT hicieron varias previsiones al respecto.

8 Citado por J. Weller en CEPAL. La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales. 2020.

También habrá que monitorear cómo evoluciona el empleo en ocupaciones de baja calificación que utilicen competencias poco complejas y de mayor intensidad habilidades relacionadas con el trabajo manual. Los ocupados en estos empleos pueden ser desplazados si las tendencias de digitalización y automatización se acentúan y deberían disponer de programas de recalificación para reengancharse en el mercado de trabajo.

Así mismo entre las competencias socioemocionales se debe trabajar en el desarrollo de actividades para fortalecer la capacidad de trabajar en equipo, la iniciativa, la preocupación por el desarrollo personal, entre otras. La presión por la actualización y recalificación requiere que se genere un factor motivador socio-emocional para que las personas mantengan la actividad, tanto en la educación como en la formación profesional y en el empleo⁹; esto por las preocupaciones sobre el abandono escolar o de la formación en línea así como la tendencia que se ha registrado en varios países hacia una reducción en la tasa de participación de la fuerza de trabajo¹⁰.

La oferta de cursos de acceso remoto se incrementó notoriamente durante la pandemia, no solo desde las instituciones de formación profesional sino también a partir de las nuevas formas de oferta de cursos cortos denominados “*micro learning*” que se enfocan en habilidades específicas dentro de un ámbito ocupacional determinado¹¹; estas ofertas se concentran en habilidades de aplicación inmediata al trabajo, solución de problemas o manejo de herramientas informáticas, entre otras. Cabe resaltar que ya varias IFP trabajan en desarrollo de cursos “*blended*” con miras al periodo post-COVID.

2. Las respuestas desde la formación profesional: La red de OIT/Cinterfor y sus instituciones miembros

Las medidas de aislamiento y cierre, adoptadas en la mayoría de los países, que incluyeron la clausura de clases presenciales, enfrentaron a las instituciones de formación profesional (IFP) a un primer reto, en términos de asegurar la continuidad de las acciones formativas por otros medios, con la mayor cobertura posible.

De forma casi simultánea, OIT/Cinterfor desplegó un plan de acción que incluyó:

- ▶ La realización de una encuesta entre las IFP miembros de su red, para conocer de qué manera estas medidas afectaron su normal operativa, como las estrategias que comenzaron a adoptar para mitigar sus efectos, y las demandas emergentes en materia de cooperación a ser atendidas por OIT/Cinterfor. (https://www.oitcinterfor.org/fp_covid19/infografia_resumenencuesta).
- ▶ La elaboración de una nota técnica abordando los desafíos que la pandemia de COVID-19 plantea a la formación profesional y las políticas de mercado de trabajo (https://www.oitcinterfor.org/publicaciones/oitcinterfor notas/Fp_covid).
- ▶ La construcción y disponibilidad de un observatorio de las medidas y acciones desplegadas por las IFP (https://www.oitcinterfor.org/fp_covid19/observatorioFP).
- ▶ La implementación de un sitio web en su plataforma que, además de reunir lo anterior, pone a disposición documentación y diversas herramientas útiles para la elaboración de respuestas a la crisis (https://www.oitcinterfor.org/fp_covid19).

9 El Banco Mundial estimó aumentos en la deserción escolar, en la calidad del aprendizaje, sobre todo en los grupos más vulnerables, así como también por el lado de la oferta, en las inversiones educativas. Es muy probable que esto pueda pasar en la formación profesional también. Ver: BM. COVID-19: Impacto en la educación y respuestas de política pública. 2020.

10 Por ejemplo, en México (INEG) la tasa de participación cayó del 60.2 al 47.4% y en Colombia (DANE) del 66.3% al 55.2% en la variación anual a mayo del 2020. En Chile alcanzó 53,6% durante el período, un descenso de 9,2% en 12 meses medidos a junio. (INE).

11 Instituciones como SENCE en Chile, SENA en Colombia, INA en Costa Rica, INADEH en Panamá, INEFOP en Uruguay, han anunciado acuerdos con proveedores de formación en plataformas digitales como LinkedIn, Coursera, EdModo, entre otras.

- ▶ La organización de un ciclo de video conferencias semanales, de las cuales a la fecha se han realizado doce, a efectos de abordar desde diferentes temas y perspectivas las respuestas a la crisis y con vistas a la posterior recuperación, mediante el intercambio entre las IFP y otros organismos (https://www.oitcinterfor.org/fp_covid19/ciclo_videoconferencias_FPCovid) se detallan sus resultados en este documento.

Cursos gratuitos en línea, recursos didácticos digitales, orientaciones para la práctica docente a distancia, plataformas virtuales para la formación, buscadores de cursos online, marcos de competencia de docentes en TIC, y protocolos para el retorno a clases presenciales, son algunos de estos recursos que se encuentran disponibles en sus IFP de origen, y con acceso directo desde la plataforma de gestión del conocimiento de OIT/Cinterfor.

Mediante la realización de 11 videoconferencias temáticas y una de cierre, complementadas con una encuesta de resultados se configuró un ciclo de gestión de conocimiento con productos y servicios disponibles para apoyar la respuesta a la crisis.

Estas actividades se realizaron entre el 26 de marzo y el 25 de junio, contaron con una audiencia de entre 150 y 200 personas por sesión para un total de más de 2.200 personas a lo largo del ciclo, provenientes de 37 instituciones y organismos de 17 países de América Latina, el Caribe y España. Se realizaron presentaciones de experiencias desde 21 IFP y otras organizaciones¹².

A partir de las necesidades y demandas identificadas, los temas abordados fueron:

1. COVID-19: la respuesta desde las IFP (26 de marzo)
2. Instructores y docentes frente a la COVID-19 (3 de abril)
3. Formación profesional: respuesta articulada con políticas de empleo, protección y recuperación frente a la COVID-19 (16 de abril)
4. El papel del aprendizaje de calidad / formación dual en América Latina durante y después de la COVID-19 (23 de abril)
5. La OIT en América Latina y el Caribe respondiendo a los desafíos para el desarrollo de habilidades en tiempos de COVID-19 (30 de abril)
6. Digitalización y formación profesional en tiempos de COVID-19 (7 de mayo)
7. La certificación de competencias laborales en tiempos de COVID-19. Desafíos y avances (14 de mayo)
8. Panorama, impactos y respuesta desde la visión del ETF en Europa ante la COVID-19 (21 de mayo)
9. Ante el escenario COVID-19: ¿la formación virtual llegó para quedarse? (28 de mayo)
10. La formación profesional se prepara para el retorno a la presencialidad (4 de junio)
11. Formación de tutores de empresas para aprendizaje de calidad (18 de junio)
12. Cierre de ciclo: Lecciones aprendidas y recomendaciones (25 de junio)

Un rasgo de las IFP: su respuesta ágil ante la crisis

Las IFP no cerraron sus talleres y se cruzaron de brazos. En forma paralela a mantener la formación a distancia muchas instituciones dieron respaldo a las medidas sanitarias; desde la producción de material de protección para los profesionales de la salud y la población en general, hasta la fabricación y/o

¹² Entre las que se cuentan: CETP-UTU (Uruguay), UTEC (Uruguay), CONOCER (México), SENA (Colombia), SENCE (Chile), SENAC (Brasil), SENAI (Brasil), SENAR (Brasil), TKNIKA (País Vasco, España), INA (Costa Rica), SENATI (Perú), INSAFORP (El Salvador), INTECAP (Guatemala), INADEH (Panamá), INFOTEP (República Dominicana), FUNDAE y SEPE (España). Se contó también con presentaciones de UNESCO, instituciones de cooperación técnica como BIBB de Alemania y ETF de Europa y el MTEySS de Paraguay.

rehabilitación de equipos de respiración mecánicos para cuidados intensivos.

En varios casos (INA, SENA, INFOP, SENAI, UTEC entre otras) dedicaron esfuerzos y tiempo de docentes y aprendices para utilizar equipos de los centros en la producción de material sanitario (por ejemplo, batas de enfermería, caretas de acetato transparente y hasta prototipos de respiradores mecánicos).

El empleo y la formación de las personas jóvenes fueron de los más afectados en esta pandemia; los jóvenes constituyen la mayor proporción de participantes en los programas de formación. Una encuesta de Cinterfor en 2018 estimó que uno de cada tres participantes (33%) en la FP tiene entre 15 y 24 años y uno de cada dos (49%) es menor de 29 años. El esfuerzo por mantenerlos activos en la formación es un desafío importante.

Queda por conocer y analizar el número de participantes que no logran mantenerse activos y abandonan su formación; en ello podría incidir la desigual distribución de la brecha digital según estratos socioeconómicos. Por ejemplo, el SENATI de Perú ha identificado mediante una encuesta que sólo el 40% de sus alumnos disponía de una línea dedicada a Internet en sus hogares. De otra parte, más del 60% de los participantes en programas de formación pertenecen a los 3 quintiles más bajos de ingresos (Cinterfor, 2018) lo cual también afecta la posibilidad de continuar la formación en momentos en que los ingresos familiares caen.

La formación gratuita es una oportunidad enorme para no abandonar los programas. Incluso varias instituciones aplazaron y suspendieron el cobro de matrículas o costos de capacitación, a la vez que ampliaron su oferta gratuita de cursos a distancia.

La red de IFP, resiliente y practicando la cooperación Sur-Sur

El trabajo desplegado puso en evidencia la fuerte tradición de cooperación internacional de las IFP en la región. El capital acumulado en esta materia desde hace más de medio siglo, expresado en la red de IFP que articula OIT/Cinterfor, tuvo la oportunidad de manifestar plenamente toda su capacidad de aporte a la búsqueda colaborativa de respuestas adecuadas y oportunas.

La crisis ha puesto bajo escrutinio la habilidad de las instituciones para reaccionar con flexibilidad, adaptación y capacidad de respuesta a esta enorme turbulencia desatada por la COVID-19. Los tradicionales procesos de gestión, de detección de demandas y de generación de programas nuevos deben dar paso a innovaciones incrementales que permitan mayor rapidez en la detección, en la implementación y en la articulación con las demandas. Ese es un gran desafío no solo durante sino a la salida de la crisis.

Pero también el financiamiento de la formación profesional necesita ser protegido y estimulado. En algunos casos, las restricciones fiscales y las demandas de la emergencia, han generado medidas de reasignación de recursos de la FP para reorientarlos a otras ayudas. Ciertamente el espacio fiscal de la región representa un desafío a la hora de agregar recursos para la atención a la crisis y probablemente se pondrán en juego en los próximos meses algunas medidas que pueden implicar reasignación del gasto público, reasignación de fuentes de financiamiento y de recursos de los presupuestos nacionales.



El empleo y la formación de las personas jóvenes fueron de los más afectados en esta pandemia; los jóvenes constituyen la mayor proporción de participantes en los programas de formación.

Sería deseable que estas medidas tendieran a fortalecer el escenario de acción de la formación profesional como base para la recalificación y reconversión de trabajadores y la dotación de habilidades necesarias en la fase de recuperación y transformación productiva posterior a la crisis.

Las medidas de reasignación de fondos desde las instituciones de formación deberían ser temporales para mantener y fortalecer la estabilidad y operatividad de las IFP sobre todo durante la salida de la crisis y la reconfiguración productiva que requerirá de programas de formación y actualización de habilidades para los sectores en crecimiento.

En este escenario, el diálogo social es más necesario que nunca para la búsqueda de respuestas integrales e inclusivas a la crisis. A este respecto, la FP en la región posee una larga tradición a ser aprovechada tanto a los efectos de las políticas de FP, como en materia productiva y laboral.

3. Formación profesional para la reactivación y transformación productiva: oportunidades y desafíos

La FP puede jugar un papel central en las estrategias de recuperación post COVID-19. Para asegurar al máximo su capacidad de aporte, es esencial que las IFP se articulen efectivamente con los ámbitos de diseño e implementación de las políticas en materia productiva como las políticas activas de mercado de trabajo, y las que apoyen la inclusión y la equidad.

A este efecto conviene recordar las lecciones aprendidas durante la crisis 2008-2009 cuando el papel de OIT se concentró en ayudar a los Estados miembros a encontrar formas de limitar los costos económicos y sociales e impulsar una rápida recuperación liderada por el empleo. El Pacto mundial para el empleo adoptado por OIT propuso una serie de medidas de política para la recuperación económica centradas en la inversión, el empleo y la protección social. Dentro de estas, ocuparon un rol prominente las inversiones en desarrollo de habilidades y competencias para mantener el empleo, minimizar la desocupación y preparar a los trabajadores para insertarse en los nuevos empleos que se abrieron en la post-crisis.

Tres fueron las prioridades de política para la formación profesional impulsadas desde el pacto global por el empleo: la generación de programas de cualificación y recualificación mediante fondos adicionales o alianzas entre sector privado y proveedores de formación; programas de capacitación durante los periodos de inactividad laboral por ejemplo en media jornada trabajo, media jornada capacitación y; formación para competencias demandas en los nuevos empleos creados por los nuevos sectores que surgieron con paquetes de estímulo económico.

Si bien durante la peor parte de la pandemia no se vislumbraban escenarios de salida, cada vez son más frecuentes las noticias sobre el desarrollo temprano de una vacuna y el optimismo por los buenos resultados de las medidas de distancia, cuidado, prevención y desinfección frecuentes, hace más espacio para prever lo que vendrá luego de la crisis de corto plazo. Todas estas medidas se apalarcaron en un claro marco de políticas, en financiamiento sólido y claro y en un dialogo social efectivo¹³.

En este aparte se examinarán algunos de los rasgos más importantes que plantean oportunidades y desafíos para que la formación profesional juegue un rol relevante en las nuevas políticas de reactivación y transformación productiva. Se presentan nuevas oportunidades en el uso de la tecnología y la digitalización para una respuesta oportuna y pertinente pero también no pocos desafíos en la adaptación y recalificación de los docentes para el nuevo escenario, la anticipación de las nuevas demandas y por supuesto la inclusión efectiva de los grupos vulnerables más afectados por la pandemia.

13 OIT. Lessons from the implementation of training and retraining programs in response to the Great Recession. Skills for employment policy brief. 2014.

El dialogo social efectivo en el seno de los consejos directivos de las IFP, pero también en las mesas y comités técnicos sectoriales es un instrumento fundamental para la detección temprana de demandas, definición de políticas e implementación de respuestas.

Tecnología: el potencial de la formación en línea, alcances y perspectivas

La pandemia puede ser una oportunidad para estimular la capacidad de cambio e innovación. Claramente ha incrementado las opciones para pensar en una revisión del modelo –predominantemente-presencial de formación y reformular su futuro. En este sentido la tecnología está siendo un gran impulsor para ofrecer nuevas formas y modalidades de desarrollo de competencias.

Con el cambio repentino a la formación por medios digitales y remotos las IFP acudieron a su experiencia con formación a distancia para implementar rápidamente esta modalidad con todos sus participantes presenciales.

Se generaron iniciativas para facilitar el acceso a banda ancha a los participantes que no pueden pagarla (SENA, SENCE), se difundieron experiencias de facilitar tabletas y computadoras portátiles (CEIBAL Uruguay, Banda Ancha SENA) se realizaron acuerdos con proveedores de tecnología y contenidos para facilitar cursos en línea (FUNDAE, INSAFORP, INADEH, SENA) y se promovió en algunos casos el uso gratuito de plataformas de formación a distancia (UTECH).

Se retomó el análisis y ofrecimiento de la formación en canales de TV digital para zonas rurales y alejadas (SENCE, SENA). Esta fue una tendencia global. Las experiencias que presentó la European Training Foundation –ETF en la VC con la experiencia europea, mostraron iniciativas similares en apoyo al acceso a banda ancha y nuevos medios de difusión para la formación.

El desafío inicial para las IFP fue mantenerse en funcionamiento, en contacto con sus docentes y participantes y ejecutando programas formativos. Este desafío se enfrentó, por una parte, mediante la ampliación de oferta formativa a distancia y por otra, con apoyo a docentes para adaptar sus cursos a estrategias no presenciales.

Después de un periodo de fricción inicial para adaptar y relanzar los programas en forma virtual, se adoptaron rápidamente nuevas medidas y alianzas para ampliar la cobertura de los programas virtuales.

La expansión de la oferta de formación a distancia en este período se ha apoyado en tres estrategias no excluyentes: el aprovechamiento de capacidades y procesos ya existentes; la contratación de servicios ya disponibles en la nube; y mediante acuerdos con proveedores externos de contenido.

Se puso en evidencia el veloz avance en la digitalización de varios procesos centrales de la formación. La utilización de plataformas de gestión del aprendizaje y de clases virtuales sincrónicas, la oferta de nuevos cursos con proveedores externos y la necesidad de contar con recursos digitales para la formación de docentes, han sido impulsadas en este nuevo ámbito de acción.

Se constata que, el disponer previamente de una oferta y procesos de desarrollo de formación a distancia, supuso no sólo tener la capacidad de mantenerla, sino de transferir dicha capacidad para adaptar cursos o módulos hasta entonces presenciales, o bien generar nueva oferta.

Otros procesos asociados con la formación se están digitalizando, los análisis de brechas y la anticipación de demanda están recurriendo a herramientas de big data y web scraping.



En general, la digitalización ha desatado un verdadero movimiento hacia la búsqueda de soluciones de oferta formativa basada en plataformas de aprendizaje.

La no presencialidad afectó los procesos de reconocimiento de aprendizajes previos o certificación de competencias. En varias IFP se estudian posibilidades para que la evaluación y recolección de evidencias se pueda hacer con herramientas virtuales y de manera remota (SENA, INFOTEP, CONOCER, entre otros, compartieron su visión y experiencias). Se han creado equipos y procesos orientados al diseño de nuevas modalidades de formación basadas en blended learning.

En general, la digitalización ha desatado un verdadero movimiento hacia la búsqueda de soluciones de oferta formativa basada en plataformas de aprendizaje. Esto a la larga puede incluso reconfigurar el panorama de la oferta de FP y cambiar de algún modo la visión sobre una oferta basada en “ocupaciones” hacia una oferta basada en “habilidades”.

Se ha generado una gran oportunidad para la transformación digital en la formación y seguramente continuará generando tensiones con temas como la acreditación de los cursos a distancia frente al número de horas presenciales tradicionalmente exigidos en la legislación educativa, la efectividad de este tipo de formación frente a competencias de contenido técnico y específico y entre el acceso abierto y la capacidad real de moverse en un medio digital para los más vulnerables.

La digitalización en la formación profesional: viendo el vaso “medio vacío”

La conectividad plantea un gran desafío en las tendencias de avance en la digitalización. Está presente un riesgo de mayor exclusión para quienes no puedan disponer de acceso a Internet de banda ancha o de un *Smart phone* o computadora, no solo en cuanto a su permanencia en las nuevas oportunidades de formación que se abrieron, sino en cuanto a poder acceder eventualmente a empleos con modalidad de trabajo remoto. En América Latina para 2017, la penetración de banda ancha móvil fue del 64,9% y fija de solo el 12% en contraste con el 100% y 30% respectivamente en la OCDE¹⁴.

Cerca del 18% de los jóvenes en situación de desventaja socioeconómica no cuentan con Internet en su hogar ni en la escuela; además, un 24% no disponen de un computador en ninguno de esos dos ambientes. Así como en el rendimiento educativo, también una amplia brecha por ingresos marca la diferencia entre estudiantes con y sin conectividad digital.

Pero también en la región existe una amplia brecha de acceso digital en las zonas rurales. Allí se requieren más medidas creativas para acercar la banda ancha e incluso utilizar otros medios como la TV digital e incluso la radio, que tiene mayor cobertura con menos inversión requerida. Varias instituciones de formación y gobiernos de la región trabajan en medidas para reducir la brecha de acceso digital en el campo.

Un reciente estudio de CEDEFOP en Europa puso en evidencia desafíos derivados de la no disponibilidad de equipos o acceso a Internet para docentes y participantes; así mismo la carencia de competencias digitales para utilizar y aprovechar las plataformas, poca o ninguna experiencia en la creación de contenidos digitales y formación en línea así como algunas preocupaciones sobre privacidad y protección de datos¹⁵.

Los datos que muestra OCDE para América Latina indican que son más proclives a utilizar la formación a distancia los jóvenes y dentro de este grupo de edad los que cuentan con mayores niveles de educación formal. En efecto cerca del 58% de participantes en educación a distancia tenían entre 20 y 40 años y en general tienen un contrato de trabajo. En relación con los MOOC, los participantes en esta oferta suelen ser aún más jóvenes, con una media de 26 años de edad, en su mayoría hombres (76%) y con altos niveles de educación formal¹⁶. Mantener a los jóvenes y adultos participando en cursos a distancia se convierte ahora en un desafío para minimizar las pérdidas de capital humano.

14 OCDE. Making the most of technology for learning and training in Latin America. 2020

15 CEDEFOP. Brecha digital durante COVID-19 para estudiantes de FP en riesgo en Europa. 2020.

16 OCDE. Op.cit.

Si bien la gran mayoría de los cambios en la formación y aún en el mundo del trabajo tienen naturaleza digital; no solamente se trata de concentrar la formación profesional en competencias digitales. Se requiere también como se dijo antes, un grupo de competencias denominadas “transversales o blandas” de carácter general y que tienen que ver con aspectos cognitivos (lectura, escritura, matemáticas) y socio emocionales (orientación al cambio, orientación al aprendizaje permanente, adaptabilidad, comunicación efectiva, trabajo en equipo, solución de problemas, entre otras).

El papel central de los docentes, las metodologías, los ambientes de aprendizaje

La digitalización acelerada por la COVID-19 está transformando el perfil y requiriendo nuevas habilidades a los docentes e instructores. Un alto porcentaje de los más de ciento veinticuatro mil docentes (datos 2017) de las IFP se vieron desafiados para cambiar su práctica formativa a la modalidad no presencial.

El manejo de herramientas digitales y plataformas para el aprendizaje creció vertiginosamente y representó una nueva demanda para la formación de docentes. Será necesario ampliar esta formación para incluir aspectos pedagógicos de facilitación y diseño de cursos con el uso de tecnologías.

El 57% de los docentes de la región (Cinterfor, 2018) están vinculados mediante contratos temporales y ello puede afectar la capacidad de las instituciones de recalificar docentes y transformar su rol. Pero también lo será el hecho de facilitar acceso y capacitación para el uso de la tecnología digital en la formación. Una encuesta en educación para América Latina de la OCDE, reportó que en promedio el 51% de los profesores tenían acceso insuficiente a Internet (lo es solo un 17% en países OCDE) y cerca del 43% reclamaban sobre brechas o inadecuación de la tecnología digital para la formación¹⁷.

Este no ha sido un proceso fácil y presenta una serie de desafíos: ¿cómo hacer esa transformación? ¿con qué recursos y procesos de apoyo? ¿qué metodologías de formación emplear? ¿cómo evaluar los resultados de aprendizaje?

El diseño y desarrollo curricular también juegan un rol en la flexibilidad de los programas para ser adaptados a nuevas modalidades, por ejemplo, el grupo de trabajo para formación flexible de SENAC reportó menos problemas en la adaptación de proyectos integradores que en módulos y materias tradicionales.

OIT/Cinterfor desarrolló un portal de recursos digitales para docentes y está trabajando conjuntamente con el Centro de Turín en algunas soluciones específicas como una guía de prácticas docentes. (SENAC, SENAI, SENA, INADEH, INA).

También está preparando y lanzará este año un programa de capacitación para que los docentes integren la perspectiva de formación basada en proyectos con foco en el desarrollo de habilidades transversales en modalidad blended.



OIT/Cinterfor desarrolló un portal de recursos digitales para docentes y está trabajando conjuntamente con el Centro de Turín en algunas soluciones específicas como una guía de prácticas docentes. (SENAC, SENAI, SENA, INADEH, INA).



17 OCDE. Op. cit.

Las tecnologías digitales pueden aportar nuevas soluciones en el aprendizaje y formas más flexibles e individualizadas de desarrollo de competencias. Permiten búsqueda más rápida de información y más variedad de contenidos (no solo textos, también videos y podcasts) y de este modo diversifican las actividades de aprendizaje y adquisición de conocimientos. Este desafío debe ser acometido en momentos en que también la tecnología está reconfigurando el mundo del trabajo y hace evidente la necesidad de aprender a lo largo de la vida. El creciente uso de tecnologías digitales en el trabajo está desplazando las habilidades manuales y rutinarias que son cada vez más asumidas por máquinas, automatismos y robots. Paralelamente la digitalización genera una mayor demanda de habilidades complejas, cognitivas y de tipo transversal, muchas de las cuales se pueden apoyar con aprendizaje combinado presencial y a distancia.

Anticipando y respondiendo a las nuevas demandas

Entre otros aspectos, es clave que las IFP perfeccionen sus mecanismos de gestión de información y anticipación de demandas formativas, atendiendo a la reconfiguración que ya está en curso de los mercados de trabajo. Se requiere analizar las tendencias en la demanda de habilidades para reconfigurar los programas en su duración, contenidos y modalidades, a efectos de contrarrestar lo más posible el riesgo de exclusión que esta crisis conlleva, en particular para los jóvenes y las mujeres.

Después del impacto de corto plazo durante el surgimiento, crecimiento y pico de la pandemia, se tendrán que implementar medidas para la reapertura y reactivación de la economía que den paso a una nueva normalidad instalada. La gravedad del impacto se ha acrecentado por el modelo de desarrollo regional, concentrado en los “*commodities*”, en sectores de baja tecnología, uso de los recursos naturales y de competencias de baja complejidad, con alta informalidad, baja productividad, poca innovación y una escasa inversión en I&D. Con la crisis se han evidenciado las vulnerabilidades de este modelo. Será necesario, a la salida, la promulgación de una nueva generación de políticas en los ámbitos económico, productivo, fiscal, social y laboral.

Con la interrupción de muchas cadenas de valor se han avivado debates sobre la relocalización de la producción, acrecentadas por las tensiones políticas y comerciales entre EEUU y China. Se debe seguir de cerca la forma en que se reorganice la distribución internacional de tales cadenas y como la región podría reconfigurar su posición y su modelo de inserción para neutralizar una posible continuidad de la tendencia a insertarse en las cadenas de valor a partir de bajas habilidades, baja productividad y bajos salarios¹⁸.

Algunos estudios ya avanzados, prevén el agravamiento de los indicadores de pobreza, desempleo y desigualdad, así como la menor estabilidad fiscal y el resurgimiento de brotes de descontento social. A modo de ejemplo el BID menciona que el solo aumento del gasto en cerca de 2,7% del PIB –como se ha anunciado en promedio en la región- y la reducción de la recaudación provocada por la merma de la actividad económica, la deuda pública en promedio podría llegar al 73% del PIB en 2022. Ello aunado al cambio en los patrones de la globalización y la relocalización de las cadenas de valor harán que el crecimiento –que a su vez requiere inversiones y acceso a crédito- se convierta en un imperativo¹⁹.

Durante el periodo de impactos más fuertes de la pandemia, algunas ocupaciones han visto incrementada su demanda. Algunos servicios de salud se vieron obligados a contratar en algunas áreas, al igual que las actividades en línea que cubren las empresas dedicadas al comercio electrónico, la compra y la distribución; del mismo modo la recreación y la capacitación también incidieron en demandar nuevas habilidades.

18 Weller, Jurgen. La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales. CEPAL. 2020

19 BID. Una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe. 2020.

Algunos analistas están monitoreando y previendo un aumento en las ocupaciones relacionadas con plataformas globales en las modalidades relacionadas con *freelancers* o *upwork*²⁰. Todos estos trabajos de la *Gig economy*, se están expandiendo y generando un serio debate en cuanto a su calidad y la observación de principios y derechos básicos del trabajo relativos a la seguridad y protección social, la jornada de trabajo, la propiedad de los insumos y máquinas; entre otros.

Pero también es importante reactivar la demanda en los sectores más golpeados como el sector de servicios, ahí serán muchas las medidas que se verifiquen en los nuevos protocolos para el turismo, el uso de nuevos enfoques como el de la economía del comportamiento, la economía del cuidado, las campañas de comunicación para lograr el cumplimiento de los protocolos instaurados y estimular el uso responsable de servicios, como el transporte público, los restaurantes, el teatro, entre otros²¹. La formación profesional para ocupaciones de la salud en países como Colombia (SENA) está incorporando ya muchas medidas de prevención, seguimiento de protocolos y actuación en salud y bioseguridad, para facilitar un mejor desempeño de los equipos durante la crisis. El SENAC en Brasil ha iniciado el apoyo al sector hotelero en la región noreste apuntando a la adecuación de los nuevos estándares de operación requeridos y el cumplimiento de los protocolos de salud pública establecidos.

Claramente, las inversiones continuarán jalonando la demanda laboral. La inversión pública tiene un multiplicador más alto; según el BID en algunos casos cada dólar adicional de inversión en infraestructura puede generar hasta dos dólares de PIB. Agrega el estudio sobre indicios de que la construcción de activos de infraestructura en la región podría crear en promedio 40 000 empleos por cada mil millones de dólares gastados²².

Una oportunidad para innovar: el análisis del mercado con tecnologías digitales

Durante el periodo de corto plazo de incidencia directa de la pandemia, las IFP han tenido que agudizar su capacidad de innovar, su resiliencia y flexibilidad. Pero a la salida de la crisis será necesario que se intensifiquen los procesos de innovación orientados al desarrollo de habilidades para el futuro del trabajo, las cuales ya son conocidas, pero requieren de nuevas estrategias para su identificación y desarrollo.

Dispositivos como los observatorios y los sistemas de información sobre el mercado del trabajo necesitan ser actualizados para mantener una sintonía fina sobre los cambios que están sobreviniendo.

El uso de técnicas de análisis de datos masivos puede dar una buena cantidad de información en un corto plazo, sobre las tendencias recientes de la demanda laboral. En la región son aún pocos los estudios que escudriñan en las bases de datos abiertas en la Web (web scraping) pero existe por ejemplo en Europa un gran estudio a partir de bases de datos que ofrece CEDEFOP²³ y un estupendo portal de análisis oferta – demanda desarrollado por OCDE²⁴.



El uso de técnicas de análisis de datos masivos puede dar una buena cantidad de información en un corto plazo, sobre las tendencias recientes de la demanda laboral. En la región son aún pocos los estudios que escudriñan en las bases de datos abiertas en la Web (...).

20 Según cita Weller (Op. Cit) el Oxford Labour Index, mostró un fuerte incremento en la demanda en cinco grandes plataformas digitales desde mediados de abril de 2020, alcanzando a mitad de mayo el nivel más alto desde el inicio de su medición, en el promedio móvil de 28 días.

21 BID. Una estrategia... Op. Cit.

22 BID. Ibid.

23 <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/skills-forecast>

24 <https://www.oecdskillsforjobsdatabase.org/>

También algunos portales de búsqueda de empleo han evolucionado hacia el uso de sus enormes bases de datos para ofrecer información de tendencias. Microsoft y su filial LinkedIn anunciaron que mediante un software denominado “*Economic Graph*”, identificaron las habilidades y empleos más requeridos en medio de “la economía de COVID-19”. “*Economic Graph* recoge los datos de más de 690 millones de profesionales, 50 millones de empresas, 11 millones de ofertas de empleo, 36 mil habilidades definidas y 90 mil escuelas” anunció el portavoz de esta empresa²⁵. También se conocen reportes de ámbito nacional con la misma técnica desde LinkedIn²⁶.

Lo interesante de este fenómeno masivo del uso de “*big data*” es que está creando una amplia gama de productos que incluyen desde el momento de la intermediación, pasando por opciones de capacitación (como el *micro learning que engloba a los MOOC y los contenidos de plataforma como EdEX y Coursera*), la colocación y el análisis masivo de datos. Si se antepone esta rápida revisión de resultados a los estudios tradicionales de mercado seguramente se encontrarán algunas enseñanzas y no pocos desafíos.

El argumento más escuchado en esta transición digital se concentra en “*no todo puede ser... digamos aprendido, analizado, entendido ... por tecnologías digitales*”; pero claramente es el mejor momento de pensar en “hibridación”. No hacer los análisis puros basados en encuestas o en proyecciones macroeconómicas solamente, quizá agregar a la receta una pizca de “*big data*”; si el sabor resulta esa pizca podrá crecer y crecer, quien sabe, hasta adueñarse del sabor de todo el plato.

La transición hacia una economía des-carbonizada y la creación de empleos post COVID-19

La pandemia ha permitido visualizar grandes oportunidades para que, el avance hacia una economía más verde que supere la actual emergencia climática, genere nuevos empleos y estimule una reconversión de habilidades. Un reciente estudio del BID y la OIT calcula que la creación de una economía con cero emisiones netas de carbono podría generar unos 15 millones de empleos netos en América Latina y el Caribe en esta década. Ciertamente muy necesarios luego del crecimiento en la desocupación y la informalidad laboral provocados por la pandemia²⁷.

En esta transición verde van a ser muy importantes las medidas para la recalificación de trabajadores para dotarlos con habilidades afines a las industrias de cero emisiones en una región en la que predominan la ganadería y las actividades con energías a base de carbón y petróleo. Las empresas nuevas y las que se transformen van a requerir de esta nueva dotación de habilidades para trabajar en los “empleos verdes” y seguramente deban trazar planes de transformación apoyados por políticas públicas de formación y desarrollo productivo.

Formación en la empresa, una respuesta vigente y necesaria

Muchas actividades de formación en la empresa, como el aprendizaje y las prácticas, se vieron suspendidas también ante las medidas de confinamiento. Durante la serie de videoconferencias de OIT/Cinterfor se analizaron las soluciones propuestas, por ejemplo, por el BIBB en Alemania, para fortalecer el dialogo social en la búsqueda de soluciones que pasan por utilizar medios digitales y reformular las estrategias didácticas para facilitar nuevas formas de alternancia y un retorno eficaz una vez sea posible.

En la región, se están verificando interesantes iniciativas para mantener y fortalecer el concepto de la empresa como lugar de aprendizaje. Los programas de este tipo en México siguen contando con el apoyo de los empleadores; en Colombia, la participación del SENA es amplia y se procuran medios para que las prácticas se adapten a las medidas tomadas por la empresa preservando la seguridad y salud

25 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53312992>

26 https://business.linkedin.com/content/dam/me/business/en-us/talent-solutions/emerging-jobs-report/Emerging_Jobs_Report_112119_SP.pdf

27 OIT. BID. El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe. 2020.

de los aprendices y evitando también el uso de tecnologías digitales.

En Brasil, el SENAI ofreció programas de formación en los tiempos libres de la jornada resultantes de los cierres parciales; las empresas facilitaron así la actualización y recalificación de sus trabajadores.

Durante el periodo crítico OIT/Cinterfor apoyó en divulgar y fortalecer prácticas de formación para docentes y tutores de empresa y en retomar su rol durante la etapa post COVID-19.

Empresas y trabajadores se mostraron afines a continuar reconociendo y mejorando las diferentes modalidades de aprendizaje de calidad. Hay una amplia gama de experiencias y las lecciones aprendidas que siguen ratificando a la empresa como un inmejorable lugar de aprendizaje.

En respuesta a estas demandas OIT/Cinterfor prepara un curso de formación sobre el “aprendizaje de calidad”. Se está reforzando el papel que tienen los tutores en las empresas y la necesidad de reforzar su capacitación, pero quizá también en este campo se esté por descubrir nuevas formas de participación de las empresas y de seguir haciendo realidad la idea de la empresa como lugar de aprendizaje.

Hay una amplia gama de experiencias y las lecciones aprendidas que siguen ratificando a la empresa como un inmejorable lugar de aprendizaje.

Una respuesta inclusiva a favor de los grupos vulnerables

En el periodo de corto plazo de la crisis, las pérdidas de capital humano pueden haber sido altas. Muchos participantes en la formación profesional habrán visto cerradas sus posibilidades de continuar accediendo a los cursos a distancia, muchos habrán abandonado y no es seguro que retornen a las aulas y talleres, es posible también que algunas instituciones redimensionen sus actividades para el próximo periodo ante los cambios en la demanda.

Las personas jóvenes son las más afectadas en esta pandemia y justamente constituyen la mayor proporción de participantes en los programas de formación. Una encuesta de Cinterfor en 2018 estimó que uno de cada tres participantes (33%) en la FP tiene entre 15 y 24 años y uno de cada dos (49%) es menor de 29 años. El esfuerzo por mantenerlos activos en la formación es un desafío importante.

Los altos y persistentes niveles de desigualdad en la región, así como la heterogénea distribución de los mismos entre zonas urbanas y rurales y entre países, se encuentran entre los más altos del mundo. Aun cuando la gran mayoría de los países están comprendidos en el rango de ingresos de “renta media”, se mantienen altos niveles de pobreza y vulnerabilidad.

La desigualdad puede ser acrecentada por la pérdida del empleo y los ingresos. De hecho, las proyecciones de CEPAL marcan que la pobreza podría aumentar hasta un 35% en la región.

Además del impacto directo en la desocupación para algunos sectores; los riesgos de estar desocupado son mayores para quienes se desempeñan en empleos con predominio de habilidades rutinarias de tipo manual. Estas pueden ser fácilmente sustituidas por tecnologías automatizadas. Será importante en este sentido la rápida detección y la oferta de acciones de recalificación en competencias de alta demanda como las digitales que les permitan recolocarse en una ocupación en demanda. La inserción efectiva de la formación en el marco de las políticas activas del mercado de trabajo se hace muy necesaria en este contexto; de lo contrario se podrían ampliar las actividades usualmente informales de baja productividad, bajos ingresos y nula protección social.

La amplia desigualdad del mercado laboral en la región puede encontrar oportunidades para mejorar el acceso en el potencial de la economía digital, no obstante, como se desarrolló antes, las diferencias de acceso a la banda ancha o a equipos digitales podría incrementar la brecha de acceso digital.

Estas brechas varían según se analicen los niveles educativos, grupos etarios, zonas geográficas y grupos étnicos y claramente definen la capacidad para aprovechar todo el potencial de estas nuevas tecnologías²⁸.

Si bien la mayoría de la FP en la región es de acceso gratuito, pueden requerirse subsidios para transporte y manutención de los más pobres y facilitar de este modo su retorno a las aulas en la post crisis.

Queda por conocer y analizar el número de participantes que no logran mantenerse activos y abandonan su formación. Más del 60% de los participantes en programas de formación pertenecen a los 3 quintiles más bajos de ingresos (Cinterfor, 2018)²⁹. Esta es, por cierto, un área de investigación en la que OIT/Cinterfor estará desarrollando conocimiento en colaboración con las instituciones miembro,

en los próximos meses y en la medida en que se cuente con información recabada y analizada.

La FP juega un rol clave en la respuesta a la crisis por la COVID-19 en la región. (...) Su implementación es crucial para aumentar el potencial productivo de los trabajadores y empresas para el periodo post-COVID cuando las brechas de habilidades se habrán acentuado (...).

La FP juega un rol clave en la respuesta a la crisis por la COVID-19 en la región. Para contener el abandono, las instituciones pueden promover acuerdos a nivel del gobierno central para encaminar transferencias monetarias a los participantes más pobres, condicionadas a

su permanencia en la formación. Su implementación es crucial para aumentar el potencial productivo de los trabajadores y empresas para el periodo post-COVID cuando las brechas de habilidades se habrán acentuado por los efectos sectoriales y por tanto serán muy requeridos los programas de recalificación y reconversión laboral.

Claramente la formación profesional hace parte en un sentido amplio de las medidas de protección social que se encaminan a facilitar la permanencia en el empleo y la adquisición de nuevas competencias para mantener la empleabilidad. Por ello la consideración de la formación en el marco de las políticas de protección social es un enfoque clave para facilitar la inclusión e igualdad de oportunidades.

La formación gratuita es una oportunidad enorme para mantener la participación en los programas de formación, opera como una transferencia en especie ampliamente progresiva para los grupos menos favorecidos. En esta línea se notaron iniciativas desde las instituciones públicas para favorecer la permanencia en los programas, varias instituciones aplazaron y suspendieron el cobro de matrículas o costos de capacitación (INTECAP en Guatemala), a la vez que ampliaron su oferta gratuita de cursos a distancia. Otras han subsidiado acceso a Internet (SENA en Colombia) e incluso facilitan computadoras para los participantes (UTU-UTEC en Uruguay).

28 Weller, Op. Cit.

29 Por ejemplo, el SENATI de Perú ha identificado mediante una encuesta que sólo el 40% de sus alumnos disponía de una línea dedicada a Internet en sus hogares.

4. Algunas acciones recomendadas

En medio de la ausencia de certezas del escenario futuro, es posible sin embargo intuir varias líneas en las que se podrían inscribir las reformas en la FP para afrontar mejor la etapa siguiente a la crisis, signada por la transformación y la reconfiguración productiva.

Estimular la innovación y la digitalización en las IFP

Será necesario adoptar un enfoque amplio, que cubra todo el proceso de formación, para incorporar un grupo de medidas hacia la digitalización en las instituciones. Se trata de medidas que cubran, desde la lectura de las demandas del mercado de trabajo (observatorios, anticipación); durante el proceso de formación (ambientes virtuales, plataformas, formación híbrida, por ejemplo) y para el seguimiento y evaluación de impacto de los programas (seguimiento y evaluación en línea).

La formación a distancia ha incrementado enormemente su participación y su oferta; sus proyecciones para mantenerse en la nueva normalidad son enormes y claramente se requiere un enfoque abierto hacia las alianzas público-privadas que vaya en favor de una mayor cobertura, acceso y calidad aprovechando los medios digitales de aprendizaje.

En este camino se debe mantener el foco en la igualdad y la inclusión atendiendo las necesidades de los grupos vulnerables y revirtiendo la profundización de la brecha digital. Las IFP y los mecanismos de diálogo social necesitan asegurar que la formación considere las necesidades de los jóvenes, hombres y mujeres y facilite su inclusión en estas nuevas tendencias.

¿En qué grado las instituciones desarrollarán sus propias estrategias pedagógicas, sus plataformas de aprendizaje y sus programas; y en qué grado lo contratarán con proveedores y plataformas digitales? Esta es una de las “mezclas de mercado” que se definirán en el futuro y en las que una perspectiva de alianza es muy necesaria.



¿En qué grado las instituciones desarrollarán sus propias estrategias pedagógicas, sus plataformas de aprendizaje y sus programas; y en qué grado lo contratarán con proveedores y plataformas digitales? Esta es una de las “mezclas de mercado” que se definirán en el futuro y en las que una perspectiva de alianza es muy necesaria.

Incrementar la participación en las políticas activas de empleo e inclusión

En esta área se identifican nexos, de un lado con las políticas activas de empleo (PAE) y de otro, con las políticas de reactivación y transformación productiva. En cuanto a las primeras, los trabajadores que han pasado a la informalidad pueden requerir medidas de recalificación para retornar a la formalidad y al trabajo decente e inclusivo. En este punto se requieren políticas activas de empleo que estimulen la generación de empleo por parte de las empresas y exploren nuevos arreglos en los que la capacitación juegue un rol importante. Las políticas activas juegan un papel fundamental a favor de la inclusión e igualdad de oportunidades.

Se requiere una mayor articulación con los Ministerios del Trabajo en cuanto a la formulación y participación en una nueva generación de PAE que conciba no solo la preparación inmediata para la inserción, sino que la articule con otras medidas de carácter económico y productivo armonizadas con

la formación profesional. En general estas nuevas PAE pueden ser mejor articuladas con las políticas de protección social, estímulo económico y transformación productiva.

En cuanto a las políticas de reactivación y reconfiguración productiva, escasas hasta ahora por el estado de la crisis, se debe reforzar su asociación con las medidas de formación y recalificación. Las IFP pueden disponer de dispositivos de relacionamiento y articulación efectiva con los Ministerios dedicados al fomento industrial, del comercio y los servicios, así como los que dictan las políticas económicas.

Será fundamental desde ahora identificar las instancias de definición de estas políticas y medidas, no solo como mecanismo de anticipación de la demanda sino también para asegurarse que el desarrollo de habilidades y competencias “aparezca en la foto” en primera fila como un recurso necesario, que lo es, para la reconfiguración y transformación productiva post-pandemia.

En general, las IFP deberían aprovechar los espacios de dialogo a nivel nacional y/o regional como las mesas sectoriales o los comités técnicos sectoriales. Se trata de intensificar sus niveles de relacionamiento con los Ministerios de Industria, Comercio, Economía y otras instancias encargadas de la definición de políticas de desarrollo productivo como los Consejos de productividad o Consejos de competitividad, Agencias de Innovación o institutos de desarrollo tecnológico e industrial.

También en este ámbito algunos recursos de información basada en “big data” pueden utilizarse para calibrar mejor y más rápidamente los desajustes entre oferta y demanda.

Organizar mecanismos de inteligencia en el mercado de trabajo

Que incluyan la anticipación de las habilidades demandadas durante la recuperación, así como el uso de tecnologías innovadoras en el seguimiento y la observación del mercado de trabajo.

Es fundamental que las IFP generen áreas dedicadas a la observación, recolección y análisis de datos de inteligencia del mercado de trabajo. Las herramientas de análisis masivo de datos y de aprendizaje de máquinas se están perfeccionando cada vez más en este ámbito y debería ser un área de desarrollo para las IFP en los próximos años. OIT/Cinterfor está avanzando en el aprendizaje y prueba de estudios basados en análisis masivo de datos y podrá en algunos meses generar una oferta de desarrollo de capacidades en este tipo de estudios.

Estos análisis pueden arrojar insumos complementarios para perfeccionar los programas de aprendizaje, de reconocimiento y certificación de competencias y de oferta formativa, en general.

Proteger y estimular el financiamiento de la formación profesional

En este contexto de crisis, es posible que, ante los impactos en las economías y las finanzas públicas, se retomen discusiones a nivel público sobre la noción de un espacio fiscal reducido y la idea de que las cargas parafiscales inhiben la generación de empleos. Es clave, nuevamente, que se aproveche el acercamiento a los ámbitos ministeriales (Economía, hacienda pública, planeamiento) en los que se suelen adelantar estos debates.

Se requiere participar activamente en las discusiones sobre definición de posibles reducciones de impuestos en el mercado de trabajo. Los beneficios de la formación profesional y de su gratuidad en momentos en que el riesgo de exclusión aumenta, deben ser claramente ilustrados para generar argumentos que apoyen las discusiones.

Junto con ello es necesario analizar el panorama global del financiamiento para la formación, el potencial de la cooperación internacional y, sobre todo, el de la generación de nuevas alianzas público-privadas que acerquen nuevas perspectivas para el mantenimiento de los fondos y las acciones de desarrollo de competencias. Si se coordinan políticas de desarrollo productivo con acciones de formación es posible que se encuentren fuentes de fondos frescos para acompañar la reconfiguración de la economía a la salida de la crisis.

Para tal fin adelantar rápidas evaluaciones de los resultados y acciones durante la crisis y sobre todo de la respuesta ágil que se dio en medio de la crisis pueden facilitar argumentos sólidos sobre el papel redistributivo de la formación profesional gratuita que claramente es un mecanismo de protección social.

Referencias bibliográficas

1. **Banco Mundial.** COVID-19: Impacto en la educación y respuestas de política pública. 2020.
2. **CEPAL/OIT.** El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). 2020.
3. **CEPAL.** Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad. 2020.
4. **OIT CINTERFOR.** El futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe. 2018.
5. **OIT CINTERFOR.** Encuesta a instituciones de formación sobre su respuesta al COVID. 2020. https://www.oitcinterfor.org/fp_covid19
6. **OIT.** Informe mundial empleo juvenil 2020.
7. **OIT.** Lessons from the implementation of training and retraining programs in response to the Great Recession. Skills for employment policy brief. 2014.
8. **OIT.** Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Julio 2020.
9. **OCDE.** Making the most of technology for learning and training in Latin America. 2020.
10. **CEDEFOP.** Brecha digital durante COVID-19 para estudiantes de FP en riesgo en Europa. 2020
11. **BID.** Una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe. 2020.
12. **LinkedIn.** Emerging Jobs Report. https://business.linkedin.com/content/dam/me/business/en-us/talent-solutions/emerging-jobs-report/Emerging_Jobs_Report_112119_SP.pdf
13. **OIT. BID.** El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe. 2020.
14. **UNESCO.** Descifrar las claves: la educación de las mujeres y las niñas en materia de STEM. 2017.
15. **United Nations.** The Impact of COVID-19 on Latin America and the Caribbean. 2020.
16. **Weller, Jurgen.** La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales. CEPAL. 2020.

Lista de siglas y acrónimos

| | |
|------------------|--|
| BIBB | Instituto Federal de Educación y Capacitación Profesional, Alemania |
| CEDEFOP | European Centre for the Development of Vocational Training |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina |
| CETP/UTU | Universidad del Trabajo del Uruguay |
| CINTERFOR | Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, OIT |

| | |
|----------------------|--|
| CONOCER | Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales, México |
| ETF | European Training Foundation |
| FP | Formación Profesional |
| FUNDAE | Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, España |
| IFP | Instituciones de formación profesional |
| INA | Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica |
| INADEH | Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, Panamá |
| INEFOP | Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, Uruguay |
| INFOP | Instituto Nacional de Formación Profesional, Honduras |
| INFOTEP | Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional, República Dominicana |
| INSAFORP | Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, El Salvador |
| INTECAP | Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, Guatemala |
| MTEySS | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Paraguay |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OIT | Oficina Internacional del Trabajo |
| OREALC/UNESCO | Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe |
| SEPE | Servicio Público de Empleo Estatal, España |
| SENA | Servicio Nacional de Aprendizaje, Colombia |
| SENAC | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Brasil |
| SENAI | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Brasil |
| SENAR | Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, Brasil |
| SENATI | Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial, Perú |
| SENCE | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Chile |
| UTEC | Universidad Tecnológica del Uruguay, Uruguay |



#MiFuturoDelTrabajo