



► OIT/Cinterfor Notas

Fecha: 6 / Abril / 2020

► El rol de la formación profesional frente a los efectos del COVID 19 en América Latina

- La pandemia del COVID 19 tendrá graves y prolongados efectos en la economía y el empleo mundial, afectando los ingresos y el bienestar de millones de personas. La OIT estima que 25 millones de personas podrían perder su empleo a nivel global¹, mientras que para América Latina y el Caribe la CEPAL estima una contracción del PIB regional de 1,3%, lo que podría implicar una suba de la tasa de desempleo de hasta diez por ciento². También la OCDE, en su sitio web dedicado a la materia, destaca la magnitud del impacto de la crisis en el empleo y los ingresos de los hogares, en un evento que por su complejidad hace extremadamente difíciles las proyecciones económicas³. El Director General de la OIT ha expresado cómo esta crisis ha dejado en evidencia la fragilidad de nuestras economías.
- Las medidas de distanciamiento social implementadas en los países de la región, además del fuerte impacto en la actividad económica y el empleo, están teniendo consecuencia en las instituciones de formación profesional. Prácticamente la totalidad de ellas han suspendido sus actividades formativas presenciales y están operando con formación a distancia de diversas formas, como se verá más adelante en esta nota.

Desafíos para las instituciones de formación profesional (IFP) y algunas respuestas

El primer desafío para las IFP ha consistido en mantenerse en funcionamiento y operativas, en contacto con sus docentes y participantes y brindando sus servicios a la comunidad, a pesar de haber suspendido las clases presenciales en las aulas⁴. Este desafío ha sido enfrentado sobre todo a partir de la

ampliación (o en su caso puesta en marcha) de la oferta formativa a distancia, formación virtual o e-learning⁵.

Surge de la encuesta efectuada por OIT/Cinterfor⁶ que muchas IFP de la región han ampliado los cupos en sus cursos a distancia, o han ofrecido nuevos cursos a través de sus plataformas formativas o han contratado con proveedores externos los MOOC que ofrecen, usualmente de forma gratuita y abierta a toda la población. Varios de estos cursos nuevos que están

1 OIT, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_738766/lang--es/index.htm recuperado el 27/03/20

2 CEPAL, <https://www.cepal.org/es/comunicados/covid-19-tendra-graves-efectos-la-economia-mundial-impactara-paises-america-latina> recuperado el 27/03/20

3 OCDE, <http://oecd.org/coronavirus/en/?fbclid=IwAR1XVKLmzftaEnYdSwTs3n1xlx806217y1KqvGxMgeDJT89ac7pflRgCYEA#id-7> recuperado el 28/03/20

4 Mencionado por los participantes en la videoconferencia OIT/Cinterfor con 22 IFP, 26 de marzo, es coincidente con lo señalado en la literatura que ha surgido a propósito de las respuestas del sector educativo frente a la pandemia, por ejemplo, en BID, Políticas Sociales en respuesta a los efectos del COVID-19. Participaron de esta conferencia virtual 31 directivos de 22 instituciones de formación y dos ministerios del trabajo (Perú, Argentina) que desarrollan actividades de capacitación de 15 países de América Latina y España.

5 Las denominaciones cubiertas incluyen también formación virtual, plataformas virtuales de aprendizaje, entre otros nombres

6 Resultados preliminares de la encuesta llevada a cabo con la totalidad de las instituciones miembro de OIT/Cinterfor (marzo 2020) en : <https://www.oitcinterfor.org/node/7744>

siendo ofrecidos son cortos, en general vinculados a competencias blandas o a temas vinculados al manejo de TIC.

El incremento de la oferta formativa a distancia (tanto en lo que tiene que ver con la cantidad de cursos ofrecidos, la variedad de los mismos y la cantidad de alumnos a cubrir) tiene varias dimensiones importantes a tener en cuenta por las instituciones y cuellos de botella a superar, especialmente en aquellos casos en que la formación a distancia no fuera un área prioritaria de las instituciones en épocas normales.

Otro desafío ha surgido de la infraestructura tecnológica, tanto de las instituciones como del país en su conjunto, para facilitar el acceso de los participantes a las TIC. En este sentido, algunas IFP manifiestan que han explorado posibilidades tales como la entrega de tabletas a poblaciones desfavorecidas, o las compras masivas de paquetes de datos a las compañías proveedoras de internet, para garantizar la conectividad de los docentes y participantes. Esta es también, una dimensión en la cual las diferencias socioeconómicas se traducen de manera muy clara en inequidades en materia de oportunidades de acceso a las tecnologías y uso significativo de las mismas. La disponibilidad y acceso a banda ancha todavía no está suficientemente diseminada en la región, la CAF menciona que la penetración de banda ancha móvil es menor al 50% (vs. 72% en la OCDE) y solo el 44% de los hogares tienen conexión a Internet con muchas diferencias de velocidad y tarifas entre países y subregiones⁷.

En cuanto al tipo de oferta a distancia se observa afortunadamente, una buena preparación previa de las IFP, ya que la gran mayoría cuenta con sistemas de gestión de aprendizaje (LMS por las siglas en inglés) que les permiten reaccionar con mayor rapidez. Algunas IFP están avanzando para ofrecer los contenidos de sus planes presenciales en modo online; otras han contratado con compañías proveedoras externas paquetes formativos ya existentes, en general de corta duración y muchos enfocados en habilidades blandas. Hay instituciones que están activando mecanismos de capacitación a sus formadores para que estos puedan, tanto desarrollar contenidos y materiales para formación a distancia, como para administrar espacios de aprendizaje virtual. En materia de contenidos también son varios los casos en que se menciona el

desarrollo o puesta a disposición, de forma gratuita, de bancos de datos y repositorios de cursos online.

Los recursos humanos, en particular la disponibilidad de formadores a distancia, representa otro cuello de botella para las IFP. No es lo mismo ser formador presencial que formador de un curso a distancia, y la mayoría de los docentes de las IFP de la región no cuentan con experiencia de ser tutores de cursos virtuales. Por esta razón, hay algunas IFP que están invirtiendo en cursos online para apoyar a los formadores en el desarrollo y entrega de formación a distancia.

Otro aspecto importante del accionar de algunas IFP y organismos especializados de la región, es el de la certificación de competencias. En las semanas venideras varias IFP y organismos como CONOCER o ChileValora, tendrán que ensayar respuestas ingeniosas y novedosas para evaluar y certificar usando herramientas digitales no presenciales, lo que tal vez podría tener un impacto de largo plazo en la forma como se lleva a cabo la certificación de competencias a nivel global o regional.

Pero también, **entre los retos que enfrentan los sistemas de formación y las IFP está el de su articulación con otras políticas públicas**, tanto a los efectos de contribuir en las respuestas inmediatas a la crisis, como con vistas a los esfuerzos futuros en pos de la recuperación. Esto incluye a las políticas de mercado de trabajo, activas y pasivas; abarcando sus formulaciones normales y también las que se generen en función de la emergencia sanitaria, económica y social. Resulta clave, en consecuencia, que las IFP avancen de manera articulada con ministerios de Trabajo, de Desarrollo Social y de Economía y Finanzas en aspectos como la articulación de la formación profesional con los servicios de empleo, en especial en su componente de orientación profesional, incorporando información actualizada y prospectiva sobre los cambios en la composición sectorial del empleo, así como con los seguros de desempleo para brindar oportunidades de formación y reconversión laboral a las personas que perdieron su trabajo, pensando en el período de recuperación post-crisis.

En lo inmediato, y más allá de las acciones que ya tengan en curso las instituciones de formación, sería deseable participar del diseño e implementación de las políticas de emergencia para las poblaciones más vulnerables, por ejemplo, en materia de empleo,

7 Ver: Cerrar la brecha digital en ALC. En www.caf.com (revisado en marzo 30 de 2020)

cuidados, alimentación, vivienda y salud, detectando oportunidades para aportar sus capacidades, servicios e infraestructura.

Otro importante reto para las políticas de formación es el de mantener y profundizar la atención a las poblaciones más vulnerables, lo cual incluye los estratos de menores ingresos en términos generales, y que está atravesado asimismo por la variable de género a todos los niveles socio-económicos. Por una parte, estos colectivos son los que tienen menores posibilidades (tanto por acceso a la tecnología requerida como por hábitos de usos de las TIC) de aprovechar una oferta de formación a distancia en el actual contexto de distanciamiento social. Por otra parte, las mujeres, en este colectivo como en todos los demás, son las que tienen más restringido sus posibilidades de compatibilización de las tareas de cuidados con las posibilidades tanto de formarse como de teletrabajar. Especial atención y estrategias diferenciadas son por lo tanto necesarias para no agudizar diferencias y exclusiones sociales en materia de formación en esta coyuntura.

Finalmente, es importante que se inviertan recursos en el campo de la anticipación de las necesidades formativas y de perfiles profesionales para los empleos que se vayan a crear en el período post-crisis o de recuperación. Si bien los pronósticos sobre cómo será la nueva normalidad una vez superada la crisis son difíciles y tampoco se sabe a ciencia cierta cuánto durará, lo que sí aparece con claridad en todos los análisis es que la pandemia tendrá impactos duraderos en la economía y el mundo del trabajo. Lo anterior muy probablemente también implique que surjan ocupaciones nuevas y, otras antiguas tenderán a desaparecer o a cambiar radicalmente sus contenidos, todo lo cual implicará la necesidad de reconversión, re-skilling y up-skilling de importantes contingentes de la mano de obra de las economías a nivel global. Los sistemas de formación y sus instituciones deben estar muy alertas a las nuevas competencias que serán demandadas y adecuar sus sistemas de información, anticipación y oferta formativa acorde.

Para una mejor respuesta, aprendamos de las crisis anteriores y de las respuestas desde la OIT

El antecedente más inmediato de crisis económica y del empleo a nivel global es el de la gran recesión de los años 2008-2009, que tuvo su origen en la crisis financiera de los países centrales. Muchos de los aprendizajes generados durante y después de esa crisis, plasmados en diversos instrumentos, poseen relevancia y deberían ser considerados ahora.

En dicha oportunidad, en el seno de la OIT se aprobó en la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2009 el Pacto Mundial para el Empleo (PME)⁸. Este pacto presentaba un conjunto de políticas tendientes a estimular la recuperación económica, centradas en la inversión, el empleo y la protección social, y destacaba la importancia de la formación profesional y el desarrollo de competencias para paliar los efectos de la crisis de empleo, en particular para los grupos más vulnerables.

Entre las prioridades en materia de políticas de formación y desarrollo de competencias, señaló que las inversiones en este campo deberían enfocarse en: acelerar la vuelta al empleo de los trabajadores desempleados como consecuencia de la crisis; reconvertir y ampliar el capital humano de los trabajadores durante períodos de baja de la cantidad de trabajo como una inversión a futuro en productividad y competitividad; formar a los trabajadores para el tipo de empleo que se creara como resultado de los paquetes de estímulo económico y a la inversión, de manera de reducir la escasez de mano de obra y la pérdida de puestos de trabajo como consecuencia del desajuste entre las competencias ofertadas y las requeridas por los empleos disponibles.

Algunos años después, la OIT publicaba un informe de investigación analizando las lecciones aprendidas a partir de la implementación de programas de formación y reconversión implementados en respuesta a la crisis⁹ organizadas en torno a seis ejes:

1. Impacto del ciclo económico en los programas de formación

La capacidad de respuesta de los países dependió en gran medida de la existencia previa de programas de formación que pudieran ser escalados rápidamente; el apalancamiento de programas ya existentes canalizó fondos de emergencia más rápidamente que aquellos

8 OIT, Pacto Mundial para el Empleo: <https://www.ilo.org/jobspact/lang-es/index.htm>

9 OIT, Lessons from the implementation of training and retraining programmes in response to the Great Recession. Research Brief.

que tuvieron que ser creados con posterioridad; fue fundamental la colaboración y la coordinación de políticas entre todos los actores públicos relevantes y los interlocutores sociales.

2. Ventajas de los programas de formación en el trabajo

Este tipo de programas produjo resultados más inmediatos por estar fuertemente vinculados con las necesidades de formación del entramado productivo.

3. Provisión de programas de formación comprensivos e integrados

Las intervenciones comprensivas e integradas, por ejemplo, junto a servicios de orientación previos a la formación fueron más efectivos en colaborar a insertar laboralmente a la población desempleada.

4. Alianzas público-privadas

La contratación de servicios a prestadores privados permitió a los gobiernos ganar en agilidad para brindar servicios de formación con orientación a los requerimientos de los mercados de trabajo.

5. Relevancia de la formación a las demandas del mercado

La disponibilidad de información del mercado de trabajo de calidad fue fundamental para planificar y adecuar la formación brindada; los interlocutores sociales (trabajadores y empleadores) fueron clave para orientar las políticas y programas de formación.

6. Importancia de la focalización de los beneficiarios de los programas de formación

Programas muy bien focalizados a públicos específicos permitieron una mejor relación costo-beneficio de las intervenciones de la política pública en esta materia, especialmente referente a trabajadores de bajas calificaciones, jóvenes, mujeres, migrantes y trabajadores de edad avanzada.

En cuanto a las Normas Internacionales del Trabajo relativas a los períodos de crisis, puede citarse aquí en particular la **Recomendación 205 sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia**¹⁰ del 2017. Este es un instrumento para orientar a los países en los desafíos del mundo del trabajo en situaciones de crisis, y plantea que los países miembros deberían esforzarse por ofrecer oportunidades de generación de ingresos, empleo estable y trabajo decente, en particular a través de programas integrados de formación, empleo y mercado de trabajo. Enfatiza la

necesidad de asegurar que los servicios de educación no se interrumpan o se restablezcan tan pronto como sea posible, y que todas las personas, incluidos los desplazados internos, migrantes o refugiados, tengan acceso a la educación pública, gratuita y de calidad y sin discriminación de ningún tipo; y que las personas tengan acceso a programas de segunda oportunidad que respondan a las principales necesidades derivadas de la eventual interrupción de su educación o formación. La formulación o adaptación de programas nacionales de enseñanza, formación, readaptación y orientación profesional que evalúen y atiendan las necesidades de competencias laborales generadas por la recuperación y la reconstrucción, es señalada como una labor que debería apoyarse en la participación de todos los actores, tanto públicos como privados. De manera especial, estos esfuerzos deberían orientarse a la formación y el empoderamiento económico de las poblaciones afectadas, inclusive en las zonas rurales y en la economía informal.

A modo de reflexiones finales

Estamos en un tiempo de enormes desafíos para las políticas laborales, de empleo y de formación profesional en particular. Es un momento en que la formación tiene que ser capaz de reinventarse, adaptarse y proponer ideas innovadoras y creativas para hacer un aporte importante a los esfuerzos por paliar los efectos de la pandemia durante la crisis y con posterioridad a la misma.

En particular, se desean destacar algunos elementos a considerar y seguir profundizando en los debates y las comunidades de práctica del mundo de la formación, como la nucleada alrededor de OIT/Cinterfor:

- Las instituciones de formación profesional tienen el imperativo de mantener los motores en marcha y estar cercanas a su comunidad docente y alumnado mientras duren las medidas de distanciamiento social impuestas en la mayoría de los países de la región.
- La formación a distancia o e-learning a través de las plataformas virtuales de las instituciones está siendo una herramienta sumamente útil, pero que presenta sus desafíos particulares en cuanto a la preparación de los docentes y la accesibilidad a Internet, de los participantes.

¹⁰ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R205

- Las políticas de formación deben articularse con el resto de dispositivos de política pública diseñados y puestos a disposición de la población y de las empresas para paliar los efectos de la crisis en el empleo. En particular debe articularse con las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo o a la nueva generación de transferencias que pudiese diseñarse en algunos países para responder a la crisis (como los esquemas de ingreso o renta mínima vital).
- Las instituciones de formación y las políticas de empleo deben prestar particular atención a las poblaciones más vulnerables y en riesgo de exclusión, ya que la pandemia muy seguramente acrecentará los problemas de equidad e igualdad en el acceso a bienes y servicios.
- Las instituciones tienen desafíos en la etapa post-crisis o de recuperación, en la cual deberán implementar aceitados mecanismos de anticipación de la demanda formativa y de mano de obra, para adecuar su oferta a la nueva realidad del entramado productivo que le toca atender una vez haya pasado la fase más intensa de la pandemia.
- Las IFP pueden tomar ventaja de su arraigada cultura de diálogo social, que tiene el potencial de proporcionar una sólida base de legitimidad social a sus propias acciones y a las políticas que aporta, toda vez que implica reflejar los intereses y perspectivas de empresarios y trabajadores afectados por esta crisis. Adicionalmente, expresa hacia el resto de la sociedad el compromiso de estos actores junto a los gobiernos, de aportar soluciones a aquellos más afectados por la crisis, así como el ejemplo de cómo encarar los actuales desafíos, mediante la participación, el diálogo y negociación, para la construcción de acuerdos amplios e inclusivos.

Contacto

OIT/Cinterfor
Avda. Uruguay 1238
Montevideo, Uruguay
C.P. 11.100

T: +598 2902 0557 / 2908 6023 / 2902
9716 / 2902 0063
E: oitcinterfor@ilo.org