

POLÍTICAS SOCIALES EN RESPUESTA AL CORONAVIRUS



Desarrollo de habilidades para el mercado laboral en el contexto de la COVID-19

Abril, 2020

Autores: Gabriela Aguerrevere, Nicole Amaral, Claire Bentata y Graciana Rucci

1 INTRODUCCIÓN

La COVID-19 ha tenido un impacto profundo en los mercados laborales alrededor del mundo. Como consecuencia del coronavirus, muchos sectores, ocupaciones y tareas están cambiando. Algunos sectores, como turismo y comercio minorista, están despidiendo trabajadores; al tiempo que otros se han convertido en un canal genuino de empleo temporal al demandar más trabajadores durante la crisis sanitaria. Este es el caso de los sectores vinculados a salud, cuidado, provisión de bienes, gestiones y logística, y aquellos caracterizados por ocupaciones estacionales, como es la agricultura.

El aislamiento social que han asumido los países para frenar el avance de la COVID-19 ha evidenciado nuevas realidades en el ámbito de las [habilidades del siglo XXI](#).¹ En lo que respecta a las habilidades digitales, incluso aquellos que creían tener un buen nivel están encontrando problemas para expandir el uso que le dan a la tecnología, ya sea para realizar trámites o para apoyar a un niño con las tareas. Esta situación afecta especialmente a los [grupos vulnerables](#), que presentan niveles básicos o inexistentes de este tipo de habilidades y muchas veces carecen de la infraestructura requerida para acceder a espacios digitales. El coronavirus también ha resultado en un incremento significativo en la cantidad de personas interactuando en entornos virtuales, tanto en el ámbito personal como en

1. Las habilidades del siglo XXI son habilidades transversales, es decir centrales para el desarrollo del individuo, reutilizables, no específicas a una ocupación. Incluyen habilidades digitales (como pensamiento computacional); habilidades cognitivas avanzadas (como pensamiento crítico o resolución de problemas); habilidades relacionadas con la función ejecutiva (como la autorregulación y la metacognición, que tienen una relación dinámica con las cognitivas), y habilidades socioemocionales (como la autoestima, la perseverancia o la empatía).

los ámbitos de trabajo y aprendizaje. En Europa, por ejemplo, [Uber](#) está ayudando a los adultos mayores que no tienen las habilidades digitales básicas que necesitan para poder hacer pedidos. Por otro lado, hay servicios de oficios que están recurriendo a la tecnología para digitalizar sus métodos de entrega. Este es el caso de las plataformas digitales de [niñeras](#) que ofrecen actividades en vivo para los niños que están en casa.

El coronavirus también ha demostrado la importancia fundamental las habilidades socioemocionales², que se incluyen igualmente en el ámbito de las [habilidades del siglo XXI](#). Así, queda en evidencia que habilidades como la creatividad, resiliencia, trabajo en equipo, manejo de emociones, autorregulación, manejo del tiempo y empatía son claves no solo para este período de aislamiento, sino también para los períodos de recesión y recuperación económica que vendrán en el futuro, donde muchos trabajadores y emprendedores deberán adaptarse y actualizarse para poder volver al mercado laboral. Asimismo, al tiempo que las nuevas tecnologías van ganando terreno, los roles humanos que acompañan esta transformación se han vuelto aún más importantes; independientemente de que no contemplen interacciones presenciales. Este es el caso, por ejemplo, de los profesionales, técnicos y empleados que atienden a sus clientes, pacientes o consumidores haciendo uso de herramientas digitales para interactuar y trabajar, como es el caso de los médicos con sus pacientes en la telemedicina.

Frente a un futuro incierto, también gana cada vez más fuerza el apoyo para conseguir empleo vinculado a preparación para el trabajo (en inglés, *job readiness*). De esta forma, la intermediación laboral apoyada en *coaching* y mentoría cobra mucha preponderancia para ayudar a las personas a identificar y navegar opciones de aprendizaje y laborales, incluyendo oportunidades de actualización y mejora de habilidades existentes, adquisición de nuevas habilidades, certificación de habilidades y profesionalización de oficios que les permitan transferirse y progresar en el mundo del trabajo.

Este documento recoge algunas iniciativas y medidas que se están tomando en el mundo en respuesta a la pandemia en materia de aprendizaje y desarrollo de habilidades, especialmente para los adultos. No pretende ofrecer una lista exhaustiva, sino plantear algunas ideas, ejemplos y casos para hacedores de política, técnicos y actores relevantes en la toma de decisiones de políticas públicas vinculadas al aprendizaje y al mundo laboral en América Latina y el Caribe.

2 ¿QUÉ ESTÁN HACIENDO LOS PAÍSES ALREDEDOR DEL MUNDO?

PERÍODO INMEDIATO: AISLAMIENTO SOCIAL

Alrededor del mundo, el sector público y los institutos y proveedores de formación están enfocados, prioritariamente, en asegurar la continuidad del aprendizaje durante la pandemia y establecer nuevos vínculos para promover un acceso más amplio a plataformas y herramientas de aprendizaje a través de diferentes tecnologías. A continuación, recogemos algunas de las medidas que han tomado estos actores para hacer frente a estos y otros retos que ha traído consigo la COVID-19 en el ámbito de formación. Estas medidas pueden clasificarse según su enfoque temático y según su modo de entrega:

2. Las habilidades socioemocionales -también conocidas como blandas, de comportamiento o sociales- son aquellas asociadas a cualidades personales, actitudes, creencias, rasgos de la personalidad y comportamiento de un individuo.

a) Enfoque temático

El contenido de la mayoría de las ofertas de formación que se desplegaron rápidamente en el contexto del coronavirus va en línea con las rupturas que ha experimentado la actividad económica. Por lo tanto, el panorama de aprendizaje ha estado dirigido directamente a cómo preparar a los trabajadores para hacer frente a la emergencia sanitaria. Algunas áreas temáticas incluyen:

- **Procedimientos de seguridad, higiene y salud adaptados a cada sector**, incluyendo medidas de higiene necesarias y especificaciones para el uso de equipos de protección. Ejemplos concretos de formación en línea están disponibles por organismos multilaterales como la [Organización Mundial de la Salud](#), ministerios de trabajo como en [EE.UU.](#), instituciones de salud nacionales como en [España](#), e institutos científicos nacionales como en [EE.UU.](#) Esta oferta está dirigida principalmente a individuos con alto grado de interacción con clientes y a ocupaciones de gestión que tienen la responsabilidad de desarrollar, implementar y monitorear planes de contingencia empresarial en este ámbito. El foco no es solo en el período inmediato, sino también en la preparación de una apertura gradual de la economía (como muestra el ejemplo del [sector turismo](#) del Reino Unido).
- **Fortalecimiento de resiliencia y apoyo para hacer frente a daños psicológicos y sociales** derivados de las medidas restrictivas del aislamiento, incluyendo apoyo psicoterapéutico y servicios de asesoramiento. Puede brindarse a través de cursos certificados (que muchas veces usan material educativo existente, como es el caso de los currículos de capacitación del [ATTC Network](#) sobre cómo evitar el agotamiento de los trabajadores de repuesta a crisis), seminarios en línea sobre salud mental (como los del [Red de Transferencia de Tecnología para Servicios de Salud Mental](#)) e iniciativas de microcursos para comunidades y voluntarios, como la de [Fundación Telefónica en España](#). Cabe mencionar que estas ofertas no se limitan en focalizar la población económicamente activa, sino que también se extienden hacia otros grupos (como graduados buscando insertarse en el mercado de trabajo o [adultos mayores](#) más expuestos a los peligros del aislamiento social).
- **Contenido modular técnico (reskilling/upskilling) para la redistribución de trabajadores hacia ocupaciones con incremento de demanda** (asistencia para población en riesgo, servicios de atención socioemocional, servicios de distribución de alimentos y medicamentos, etc.). Elementos críticos de diferenciación de intervenciones son el tiempo (*market readiness*) y la capacidad de certificación de las ofertas de formación. Este tipo de contenido puede entregarse por el instituto de formación profesional nacional, como en el caso de [Portugal](#).

Por otro lado, existe una amplia gama de oferta de formación en habilidades necesarias para responder a los cambios que ha generado el aislamiento social en las operaciones empresariales:

- Formación en **habilidades transversales digitales** (como es el caso del [Reino Unido](#)) y socioemocionales (capacidad de tomar decisiones, manejo del estrés, flexibilidad, iniciativa) que permiten a las personas adaptarse mejor a las nuevas circunstancias.
- Recursos para empleados en **habilidades de teletrabajo y trabajo en plataformas digitales**. En algunos casos, la oferta va más allá de la provisión de módulos en línea e incluye algoritmos de inteligencia artificial que facilitan la evaluación de la trayectoria de aprendizaje, como en el caso de la plataforma [ItalyMobility](#) de Italia.
- Recursos y capacitación para instructores sobre **cómo adaptar contenidos y planes de estudio para entera virtual** y técnicas pedagógicas para canales digitales, como es el caso de [Plan Ceibal](#) en Uruguay o de la plataforma [Blackboard](#).

b) Modo de entrega:

Debido a las restricciones del aislamiento, en la mayoría de los países se suspendieron las actividades de aprendizaje presencial en todos los ámbitos de la formación y de la capacitación profesional. Así, las instituciones se han visto enfrentadas con la necesidad de encontrar formas alternativas de entregar la formación, ya sea a través de plataformas en línea o combinando varios modos de entrega para responder a las necesidades y el contexto particular de los diferentes grupos de beneficiarios.

Europa es una de las regiones que ha implementado **modos de entrega multicanal**. Una encuesta entre los proveedores de formación técnica vocacional de los [institutos públicos](#) de esta región destaca que los países están estableciendo ecosistemas de aprendizaje que combinan servicios básicos como WhatsApp (para reemplazar la interacción síncrona cuando los alumnos no tienen una computadora en casa), plataformas de aprendizaje en línea y programas de radio y televisión para reemplazar las clases presenciales. En los casos en los que se usan los programas de televisión o canales de YouTube, los profesores graban sus lecciones en video. Adicionalmente, cuando es posible, se intenta establecer componentes de trabajo en grupo para fomentar la cooperación y el seguimiento individualizado. En países como el [Reino Unido](#), que tienen programas de aprendizaje presencial de modalidad dual, se ajustaron los reglamentos operativos de los mismos para flexibilizar mecanismos de evaluación o ajustar los plazos de formación.

En el caso de América Latina y el Caribe, la experiencia ha sido variada. Algunos países han puesto a disposición del público cursos gratuitos en línea a través de plataformas de cursos en línea masivos y abiertos (lo que en inglés se conoce como MOOCs) de los institutos nacionales de formación (como [INTECAP](#) en Guatemala e [INSAFORP](#) en El Salvador). También, varios países están tratando de dar continuidad a la formación técnico-profesional mediante estrategias multicanal (síncronos y asíncronos) que incluyen el uso de plataformas LMS (como Moodle, Blackboard y Google Classroom), correo electrónico y Whatsapp, entre otros, para llegar a diferentes poblaciones con menos conectividad. Algunos ejemplos son los talleres móviles de [INFOTEP](#) en República Dominicana y el uso de [aplicativos móviles y redes sociales](#) por el SENA en Colombia y de aulas de Zoom en el [Centro de Formación en Turismo](#) de Perú. Estas estrategias en algunos casos también incluyen la disposición de herramientas y microformaciones a docentes para capacitarlos en la enseñanza en línea, como es el caso en [Uruguay](#) y [Costa Rica](#).

Otra tendencia es el creciente consenso a escala global sobre la necesidad de **establecer redes de colaboración internacionales y multisectoriales** para maximizar el impacto de los recursos existentes, como el [Mapa de Innovadores de América Latina y el Caribe de BID Lab](#). Así, países como Colombia, Costa Rica y Francia están colaborando con empresas internacionales de tecnología de aprendizaje (como [Coursera](#), [Cisco](#) y [Google](#)) para que sus ciudadanos no solo puedan acceder a estos grandes repositorios de contenido en línea, sino que tengan algunos criterios o curación de cursos para que puedan elegir los cursos más relevantes. Por su parte, países como [China](#), [Japón](#) y [los EE.UU.](#) han establecido colaboraciones multisectoriales entre empresas privadas de formación, institutos nacionales de formación, y otras agencias gubernamentales. En [Dinamarca](#), [Chile](#) y [EE.UU.](#), el Gobierno convocó a los actores nacionales del ecosistema de aprendizaje (tanto públicos y privados) para mapear y poner a disposición de la población todas las herramientas de aprendizaje gratuitas. En el [Reino Unido](#), se observa la misma tendencia con una coalición de sindicatos que proporcionan herramientas de aprendizaje en línea con los reglamentos nacionales.

Se nota igualmente el aumento de modelos de **apoyo al aprendizaje para poblaciones vulnerables**. Por ejemplo, países como España han tomado medidas para ayudar a adultos mayores o a personas afectadas por la pandemia usando [esquemas de voluntariado](#) o recurriendo a [programas de la sociedad civil](#). En estos programas, las personas que brindan apoyo a la formación generalmente pertenecen a la misma comunidad que los beneficiarios (por ejemplo, jóvenes del mismo pueblo o voluntarios de una ONG que ya ofrecía servicios de otra índole) y les ayudan a acceder a servicios que, dadas las circunstancias, ya no se pueden entregar de manera presencial.

CORTO Y MEDIANO PLAZO: RECESIÓN Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA

Dada la incertidumbre sobre la duración de la emergencia sanitaria, pocos países han anunciado medidas sustanciales con respecto a la reactivación de la fuerza laboral y/o el desarrollo de habilidades a corto y mediano plazo. Sin embargo, existe un consenso de que la interrupción y el retraso en la educación y la capacitación en todos los niveles podrían tener un efecto perjudicial a largo plazo en la acumulación de habilidades³, especialmente para los más vulnerables. Además, la recesión mundial y el aumento del desempleo correspondiente requerirán de estrategias y políticas de reactivación de los trabajadores que optimicen sus habilidades, para así proporcionar el capital humano necesario para reactivar y revitalizar la industria.

Aumento en la demanda de formación en habilidades transversales

Mucho se ha hablado de que la COVID-19 puede acelerar la demanda de una base sólida de habilidades digitales y habilidades socioemocionales y de la relevancia de que personas de todos los grupos de edad se preparen para el trabajo. Estas habilidades facilitarían el aprendizaje continuo y [mejorarían la empleabilidad](#). Aun no se sabe si la aceleración provocada por la crisis durará en el tiempo, pero sin duda son habilidades trasversales críticas no solo en tiempos de crisis sino también para el bienestar; y hay evidencia de que son [cada vez más demandas por el mercado laboral](#). En esta línea, en [Colombia](#) recién se determinó fortalecer las competencias socioemocionales de determinados segmentos de la población y se plantean iniciativas de formación en habilidades socioemocionales para capacitar personal en atención a personas con problemas de salud y trastornos mentales que se podrían incrementar como resultado de la crisis de la COVID-19. En [Australia](#) se anunció la creación de un nuevo Consejo Nacional de Habilidades a partir de julio de 2020 para coordinar el desarrollo del capital humano requerido para la recuperación económica después de la pandemia. Las iniciativas existentes para construir comunidades y programas de aprendizaje en habilidades transversales para adultos en [Europa](#) son un ejemplo de cómo llegar a poblaciones vulnerables, quienes muchas veces son las más difíciles de atender. Además, países como el [Reino Unido](#) están considerando una redistribución de trabajadores sin empleo o con horas laborales reducidas (como es el caso de maestros o instructores) para que puedan apoyar a personas con necesidad de desarrollar habilidades cognitivas y colaborativas, al mismo tiempo fomentando la creatividad y generando impactos en el bienestar.

(Re)capacitación para retención y/o reactivación de trabajadores

Algunos países ya actúan ante la necesidad de mejorar las habilidades de los trabajadores y proporcionar servicios de intermediación para que puedan retener el empleo o reinsertarse en el mercado laboral. Se destaca la naturaleza sectorial de varias políticas enfocadas en las industrias más golpeadas por la COVID-19. En [Tailandia](#), por ejemplo, el Ministerio de Trabajo anunció medidas para capacitar a unas 7.800 personas que han perdido su empleo y proporcionar un subsidio diario para quienes reciben capacitación. En la provincia de Hubei, en [China](#), los jóvenes recuperados de la COVID-19 son elegibles para recibir capacitación laboral gratuita e intermediación laboral. Por su parte, [Singapur](#) está reforzando sus programas de recapacitación para los trabajadores de sectores afectados (por ejemplo, turismo, comercio minorista, arte y cultura), proporcionando subsidios salariales para los empleadores que retienen y recalifican trabajadores. Los singapurenses también recibieron un aumento puntual de USD 500 para su crédito de capacitación ([SkillsFuture](#)) con el fin de proveer apoyo adicional a aquellos que están desempleados o trabajan por cuenta propia. En [Estados Unidos](#), el primer paquete de estímulo económico recientemente aprobado incluye USD 345 millones para apoyar la capacitación y los servicios de intermediación para los trabajadores que

3. La suspensión de clases y/o la cobertura desigual de opciones virtuales tendrá un impacto más allá de la educación, afectando la participación de los padres (especialmente las mujeres) en el mercado laboral. Además, la crisis puede aumentar el empleo informal y las tasas de trabajo infantil entre las familias más pobres. Dada a una mayor necesidad de proporcionar fuentes de ingreso a la familia, las tasas de abandono escolar podrían aumentar y, junto con niveles más altos de desempleo, pueden presentar desafíos para los países que ya tienen proporciones relativamente altas de ninis.

han perdido el trabajo debido al COVID-19, y una extensión del programa de transferencias *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) para apoyar la capacitación en ocupaciones del sector de la salud. El estado canadiense de [Quebec](#), por su parte, está proporcionando USD 100 millones en subsidios y reembolsos de capacitación a empleadores; condicionales a no despedirlos. [Jamaica](#) también ha anunciado un programa gratuito de capacitación y certificación en línea para que los trabajadores del sector de turismo puedan mejorar sus calificaciones y, en un próximo paso, conectarse con sectores que se verán enfrentados con una creciente demanda de trabajo.

3 ¿POR DÓNDE EMPEZAR?

Cuando pase la etapa de aislamiento social, las personas deben estar listas para salir a trabajar y las empresas deben disponer de capital humano preparado para retomar operaciones. Por lo tanto, será necesario apoyar con programas de aprendizaje acelerado (*fast track learning*, en inglés) para equipar rápidamente a los trabajadores con las habilidades requeridas para volver al mercado laboral. En este sentido, como se está haciendo en otros países, se podrían desarrollar, para países de América Latina y el Caribe, “píldoras de aprendizaje”, es decir módulos rápidos, cortos y simples (con una duración entre 2 y 14 horas) en habilidades clave para el trabajo⁴. Habilidades prometedoras para cumplir con este objetivo parecieran ser habilidades básicas de cuidado (como prevención y control de contagio, seguridad de salud y obligaciones de cuidado), digitales (como alfabetización digital, manejo de información y uso de herramientas digitales para servicios en línea) y socioemocionales (como resolución de conflictos, manejo de emociones y ansiedad, y comunicación). En el caso de las empresas (especialmente las micro y pequeñas empresas), la oferta se podría ampliar incorporando asesoramiento y asistencia para reabrir los negocios y cumplir con protocolos de bioseguridad. Para multiplicar el alcance a nivel de individuos y empresas, estas píldoras se diseminarían por canales de comunicación masiva; y dado que las medidas de confinamiento seguirán vigentes durante un periodo desconocido, cuando sea posible se entregarían de manera digital a gran escala. En contextos con brechas de conectividad, se promovería la entrega de aprendizaje en formato analógico (vía celular, redes sociales, radio o televisión).

Una vez que la reactivación económica esté en marcha, estos paquetes cortos de aprendizaje se pueden expandir a otros sectores productivos y perfiles laborales. De esta forma, podrán servir como punto de partida para construir trayectorias a partir de habilidades transversales que faciliten la transferibilidad laboral de las personas en el nuevo mundo laboral. Por un lado, se podrían desarrollar módulos adicionales y/o combinar módulos existentes según el perfil de las personas. Por otro lado, se pueden agregar módulos específicos a sectores, ocupaciones o tareas.

La incertidumbre desatada por el coronavirus está reconfigurando las reglas de juego en el mundo laboral. En este contexto, muchos trabajadores corren el riesgo de quedarse atrás; especialmente aquellos más vulnerables que no tienen acceso a oportunidades de actualización profesional y reinserción laboral. Para que todas las personas tengan cabida en este nuevo mercado de trabajo, es urgente que los países diseñen estrategias para equipar a todos sus ciudadanos con las habilidades necesarias para abrirse camino ante la “nueva normalidad”.

4. Para asegurar calidad y pertinencia del aprendizaje, sería deseable que los módulos sean acreditados por las entidades respectivas o reconocidos por asociaciones clave del sector productivo.



Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



iadb.org/coronavirus

 @el_BID

