

Informe final del Acuerdo de Cooperación Técnica CAF - OIT/ CINTERFOR

ACUERDO ENTRE EL CENTRO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO DEL CONOCIMIENTO EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL (OIT/CINTERFOR) Y LA CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF) PARA EL DESARROLLO DE ACCIONES DE COOPERACIÓN TÉCNICA CON LA REPÚBLICA DE PANAMÁ PARA EL DISEÑO DE UN MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES

Panamá, mayo de 2019.

República de Panamá

Juan Carlos Varela Rodríguez

Presidente de la República

Zulphy Santamaría Guerrero

Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral

Alfonso Rosas Castillo

Viceministro de Trabajo y Desarrollo Laboral

© Hoja de ruta y sugerencia de gobernanza del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá
Minsiterio de Trabajo y Desarrollo Local, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Organización Internacional del Trabajo y Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor)

Bibiam Díaz Barragán

Ejecutiva Principal

Especialista en Educación

Dirección de Proyectos de Desarrollo Sostenible Región Norte



Liliana González Ávila

Consultora



Maaret Cañedo Lohikoski

Coordinadora Técnica

Fortalecimiento de la Inserción Laboral
y Formación Profesional en Panamá

Fernando Vargas Zúñiga

Especialista Senior en Formación

Profesional

Apoyo técnico:



Pabla Ávila Fernández

Especialista

Formación Profesional y Desarrollo de Habilidades

Ciudad de Panamá, 2019.

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

ÍNDICE

Índice

Presentación	7
Agradecimientos	9
Siglas y acrónimos	15
1. Antecedentes	17
2. Objetivo del Acuerdo	18
3. Etapas del Acuerdo	18
3.1. Panorama de antecedentes y estado del arte sobre marcos de cualificaciones	19
3.2. Análisis del entorno y situación de Panamá antes del proceso del MNC	19
3.3. Formación de capacidades para la elaboración de la matriz del MNC	23
3.4. Dimensionamiento del MNC	24
3.5. Desarrollo detallado del MNC	24
3.6. Diseño del proceso del poblamiento del MNC en un sector	31
3.7. Validación con una mesa sectorial	33
3.8. Modelamiento de perfiles	34
3.9. Elaboración de la hoja de ruta y propuesta de gobernanza del MNC	43
3.10. Transferencia metodológica del MNC	48
4. Productos del Acuerdo	49
5. Línea de tiempo del Acuerdo	50
6. Recomendaciones	54

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Correspondencia de la oferta educativa frente a MCESCA, CINE y CIUO.	25
Cuadro 2. Definición operacional de los descriptores propuestos para el MNC	26
Cuadro 3. Matriz del MNC	28
Cuadro 4. Ejemplo de la descripción detallada de los resultados de aprendizaje de una persona en un nivel de cualificación	30
Cuadro 5. Hoja de ruta en la implementación del MNC	44

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Etapas del Acuerdo de cooperación de técnica CAF – OIT/CINTERFOR	18
Figura 2. Razones para contar con un MNC	22
Figura 3. Aportes del MNC	23
Figura 4. Objetivos del MNC	25
Figura 5. Principios del MNC	26
Figura 6. Alcance del MNC	26
Figura 7. Etapas del proceso de poblamiento del MNC	35
Figura 8. Pasos para la conformación y puesta en marcha de las mesas sectoriales	37
Figura 9. Pasos para la conformación y puesta en marcha de las mesas sectoriales	47
Figura 10. Características deseables en la instancia de gobernanza del MNC	49
Figura 11. Elementos de la propuesta de Autoridad Nacional de Cualificaciones sugerida por la Comisión	50
Figura 12. El diseño del MNC en cifras	53
Figura 13. Línea de tiempo del Acuerdo	54

PRESENTACIÓN

En 2014 se constituyó la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo sobre las ocupaciones técnicas y profesionales que efectuó un detallado análisis de la situación del país y a partir de allí delineó una agenda de transformaciones para responder a los retos de productividad, competitividad y equidad en Panamá.

En desarrollo de las acciones definidas por la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo sobre las ocupaciones técnicas y profesionales para el establecimiento de un Marco Nacional de Cualificaciones- MNC, el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional-OIT/CINTERFOR y el Banco de Desarrollo de América Latina-CAF han venido apoyando la definición de una ruta para el establecimiento del MNC para Panamá, que establezca los niveles y certificaciones educativas para los trabajadores panameños.

Este documento contiene el informe final de la cooperación técnica. Parte desde la presentación de los antecedentes que dieron origen al Acuerdo de Cooperación Técnica y el objetivo que se propuso. Posteriormente, se describen las etapas de la Cooperación Técnica, señalando los distintos productos que se generaron y fueron validados por los distintos participantes sectoriales así como por la Comisión Operativa para la Articulación del Sistema de Formación Profesional con las necesidades del sector productivo y Marco Nacional de Cualificaciones del Consejo Consultivo Permanente en Ocupaciones Técnicas y Profesionales (en adelante, Comisión).

La coordinación general de este acuerdo de cooperación técnica estuvo a cargo de Fernando Vargas Zúñiga, Especialista de OIT/CINTERFOR, con el apoyo técnico de Liliana González Ávila, consultora de la OIT/CINTERFOR, y de Pabla Ávila de ChileValora. En el proceso se contó con el invaluable apoyo organizacional y técnico de Maaret Canedo Lohikoski de la Oficina de OIT en Panamá.

Es de resaltar el trabajo colectivo y comprometido, realizado por los miembros de la Comisión así como por los distintos actores sectoriales que se vincularon al proceso de construcción del MNC que dio como resultado unos productos consolidados de forma colectiva que permiten continuar el establecimiento del MNC en un etapa ya de apropiación y aplicación sectorial que de seguro conllevará importantes beneficios para el país.



AGRADECIMIENTOS

El Banco de Desarrollo de América Latina-CAF, OIT Panamá y OIT/CINTERFOR agradecen especialmente a todas las personas e instituciones que participaron en el proceso de construcción del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá en las distintas acciones desarrolladas para tal efecto, entre agosto de 2018 y mayo de 2019.



Comisión para la Articulación de la Formación Profesional en el Mundo Laboral y el Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá

Clarissa Morán	AMP
Lyriann Novarro	AMPYME
Araceli Gallardo	ANREH
Eysel Chong	APEDE
Manning Suárez	AUPPA
Antonio Alfaro	CAMTUR
María de Lourdes Chanis Tejada	CAPAC
Roger Durán	CNC
Isabel Guzmán	CONATO
Santiago Montero	CONATO
Efraín González	CONEAUPA
Aida Michelle de Maduro	CONEP
Nuria Araguas	Consejo Nacional de Rectores de Panamá
Zuleika de Plazaola	COSPAAE
Miguel Del Cid	FUNTRAB
Lorena Guerra	ICIC/CAPAC
Vielka Mejía	IFARHU
Sigfrido Lombardo	IFARHU
Víctor Medina	INA
Nelson Fernández	INA
Juan Francisco Tello	INA
Zenaida Campbell	INA
Samuel Rivera	INADEH
Donna Grant	INADEH
Jairo Rodríguez	INADEH
María Paricio	INADEH
Maruja de Villalobos	IPHE

Rossana Scigliani	IPHE
Dalys Salas	IPHE
Elías González	ITSE
Sandy Correa	MEDUCA
Eduardo Villarreal	MEDUCA
Paola Morales	MEDUCA
Federico Castro	MEDUCA
Karima Rachel de Ku	MEDUCA
Ariel Montezuma	MINGOB
Denis Montenegro	MITRADEL
Miguel Ángel Esbrí	SecLog
Adelizabeth Rodríguez	SecLog
Rosario de Córdova	SENADIS
Ritella Moreno	SENADIS
Ana Elvira Patiño	UP
Marianela de García	UP
Sheila Suncín	UP
Rosendo Merel	UP
Pablo Martínez	USMA
Mauro Destro	UTP

Participantes en entrevistas y grupos focales

Clarissa Morán	AMP
Miriam Pittí	AMPYME
Tristán Hernández	AMPYME
Araceli Gallardo	ANREH
Eysel Chong	APEDE
Manning M. Suárez	AUPPA
Antonio Alfaro	CAMTUR
Lorena Guerra	CAPAC
María Lourdes de Chanis	CAPAC
Roger Durán	CNC
Fidel Rojas	CONATO
Yazmira Esquina	CONATO
Efraín González	CONEAUPA
Nuria Araguas	Consejo de Rectores de Panamá
Fabio Carranza	COSPAE
Zuleika de Plazaola	COSPAE

Miguel Del Cid	FUNTRAB
Sigfrido Lombardo	IFARHU
Vielka Mejía	IFARHU
Juan Francisco Tello	INA
Nelson Fernández	INA
Víctor Medina	INA
Zenaida Campbell	INA
Donna Grant	INADEH
Jairo Rodríguez	INADEH
Juan Díaz	INADEH
María Paricio	INADEH
Samuel Rivera	INADEH
Beira Torres	INEC
Gilberto Puentes	INEC
Hilda Martínez	INEC
Berta Echevers	IPHE
Dalys Salas Conte	IPHE
Maruja de Villalobos	IPHE
Rossana Scigliani	IPHE
Alberto Morales	ITSE
Elías González	ITSE
Ilka Aguilar	ITSE
Solmoraine Guzmán	ITSE
Aixa V. Rodríguez	MEDUCA
Anayansi Escobar	MEDUCA
Betsy Monter	MEDUCA
Eduardo Villarreal	MEDUCA
Federico Castro	MEDUCA
Juanino Mojica	MEDUCA
Karima Rachel de Ku	MEDUCA
Nancy Polanco	MEDUCA
Paola Morales	MEDUCA
Sandy Correa	MEDUCA
Denis Montenegro	MITRADEL
Adelizabeth Rodríguez	PREPAN
Miguel Ángel Esbrí	SECLOG
Ritella Moreno	SENADIS
Rodario de Córdova	SENADIS



Ana Patiño	UP
Marianela de García	UP
Mauro Destro	UP
Roberto Pinnock	UP
Rosendo Merel	UP
Sheila Suncín	UP
Pablo Martínez	USMA
Ariel Montezuma	Viceministerio de Asuntos Indígenas

Participantes del sector construcción

Madelaine Ochoa	ANREH
Carlos Palacios	CETES
Marta Carmichael	INADEH
Donna Grant	INADEH
Jairo Rodríguez	INADEH
Maruja de Villalobos	IPHE
Rossana Scigliani	IPHE
Mariola Ruíz	IPHE
Jenifer González A.	IPHE
Alberto Julio Correa	ITSE
Priscila María Visuette	ITSE
César Ernesto Samudio	ITSE
Edwin Miranda	ITSE
Ricardo Murillo	ITSO
Humberto Sánchez	ITSO
Sion Atencio	Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura de Panamá
Sonia Sevilla	SPIA
Ever Asprilla	SUNTRACS
Abdiel Bethancourt	SUNTRACS
Pablo Martínez	USMA
Alberto Salazar	USMA
Pedro Herrera	USMA
Amador Hassell	UTP
Nelson Cedeño	UTP

Participantes del sector de turismo

Gina Valderrama	ATP
Jaime Dreyfus	CAMTUR
Pinky Samaniego	CAMTUR
Fidedigna Patiño	COSPAE
Galbis Vega	ITSE
Laura Ramírez	ITSE
Lizbeth De Gracia	MEDUCA
Diana Próspero	MITRADEL
Madelin De La Flor	UAM
Pablo Montenegro	UP



Participantes del sector financiero

Patricia Becerra	ANREH
Yaribel Cornejo	ANREH
Vilma de De León	Asociación Bancaria de Panamá
Deysi Gómez	ITSE
Federico Castro	MEDUCA
Denis Montenegro	MITRADEL
Ana Elvira Patiño	UP

Participantes del sector logístico

Aida Michelle de Maduro	CONEP
Zuleika de Plazaola	COSPAE
Reynaldo Santamaría	CTRP
Jessica Lo Polito	Gabinete Logístico
Jorge Pineda	INADEH
Xiomara Vallarino	ITSE
Clemente Vergara	MEDUCA
Ivelín Herrera	MICI
Karol Díaz	MICI
Alfonso Ducreux	UIP
Aida Rugliancich	UIP
Marianela de García	UP
Milena Gómez	UTP

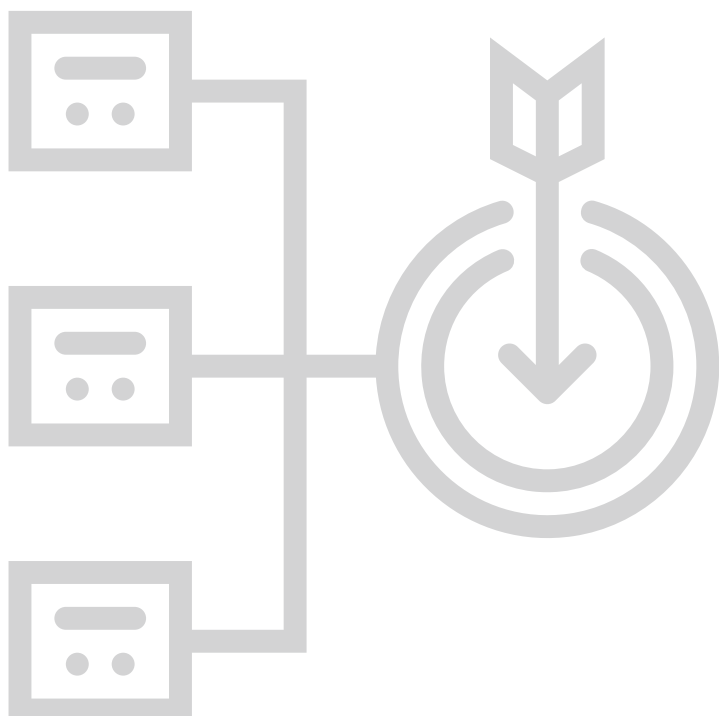


SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANREH	Asociación Nacional de Profesionales de Recursos Humanos
APEDE	Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa
ATP	Autoridad de Turismo de Panamá
AUPPA	Asociación de Universidades Privadas de Panamá
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAMTUR	Cámara Nacional de Turismo de Panamá
CAPAC	Cámara Panameña de la Construcción
CETES	Centro Técnico de Estudios Superiores
CNC	Centro Nacional de Competitividad
CINTERFOR	Centro Interamericano para el desarrollo del conocimiento en la formación profesional.
CONATO	Consejo Nacional de Trabajadores Organizados
CONEAUPA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá
CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
CONUSI	Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente
COSPAE	Consejo del Sector Privado para la Asistencia Educacional
CTRP	Central de Trabajadores de la República de Panamá
FUNTRAB	Fundación del Trabajo
ICIC/CAPAC	Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
INA	Instituto Nacional de Agricultura
INADEH	Instituto de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano
IPHE	Instituto Panameño de Rehabilitación Especial
IPT	Institutos Profesionales Técnicos
ITS	Institutos Técnicos Superiores
ITSE	Instituto Técnico Superior Especializado
ITSO	Instituto Técnico Superior del Oeste
MEDUCA	Ministerio de Educación
MCETFP	Marco de Cualificaciones de la Educación y Formación



	Técnico Profesional
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones
NVQ	Cualificaciones Vocacionales Nacionales
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
SECLOG	Secretaría de Competitividad y Logística de la Presidencia
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SENADIS	Secretaría Nacional de Discapacidad
SFIA	Marco de Competencias para la Era de la Información
SPIA	Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos
SUNTRACS	Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares
UTP	Universidad Tecnológica de Panamá
UIP	Universidad Interamericana de Panamá
UAM	Universidad Americana
UP	Universidad de Panamá
USMA	Universidad Santa María La Antigua



1. ANTECEDENTES

El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) en su Agenda Educativa de cinco años (2018-2022) definió las prioridades de apoyo en el sector educativo a través de tres lineamientos estratégicos: (i) aumentar el acceso a la educación, con énfasis en la población de menores recursos; (ii) mejorar la calidad de la educación en todos los niveles; y (iii) fortalecer la pertinencia de la educación, mediante el fortalecimiento de los vínculos entre la escuela, las habilidades y el empleo.

En Panamá, CAF viene apoyando al Gobierno en el desarrollo de proyectos que permitirán fortalecer el subsistema de educación técnica y formación profesional. Entre estos se destacan la puesta en marcha del Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE), con el cual se busca atender la demanda laboral especializada de Panamá en los sectores de negocios, ingeniería, turismo y logística. Por ello, se consideró necesario avanzar paralelamente en las definiciones normativas e institucionales que permitan la adecuada armonización de las ofertas formativas y faciliten las trayectorias de formación de estudiantes y el reconocimiento de las habilidades de los trabajadores.

Por otra parte, CAF y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde la Oficina para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, así como el Centro Interamericano para el desarrollo del conocimiento en la formación profesional (OIT/CINTERFOR) han apoyado la implementación de las recomendaciones de la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales, constituida en 2014, dentro de las cuales están: a) la modernización y fortalecimiento del Instituto de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH); b) el avance en el aprendizaje de calidad o formación dual; y c) el diseño de políticas de formación profesional que apunten hacia la modernización de la capacitación y el desarrollo de talento humano.

De otro lado, en el plan de trabajo de OIT/CINTERFOR para el bienio en marcha se ha incluido el fortalecimiento de los sistemas e instituciones de formación profesional así como también su mejor articulación con la educación formal. El plan también propende por el desarrollo de instrumentos y herramientas que modernicen la formación y faciliten tal articulación, en virtud de lo cual también ha acompañado al INADEH en acciones relacionadas con su Plan Estratégico de fortalecimiento.

El informe “Aumentar el empleo, la productividad y la inclusión social, con más y mejor formación técnica y profesional” de la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo en Ocupaciones Técnicas y Profesionales, en su segunda línea estratégica propone en la acción 2.5. “establecer un



Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), con el objetivo de “facilitar la integración de los diversos eslabones del sistema educativo, de formación profesional y capacitación laboral mediante una nomenclatura común, favoreciendo 46 el establecimiento de pasarelas entre los mismos y por ende el aprendizaje y actualización continua a lo largo de la vida de las personas. Dicho marco debe considerar los mecanismos de aseguramiento de calidad de la formación que se apliquen para la generación y oferta de cualificaciones, la formación de docentes, la disposición de centros de formación, los procesos de evaluación y certificación”¹.

En el marco de lo anterior, surge el acuerdo de la CAF y la OIT/CINTERFOR para apoyar Gobierno Panameño y, concretamente al Ministerio del Trabajo, para el diseño del Marco Nacional de Cualificaciones.

2. OBJETIVO DEL ACUERDO

Elaborar una hoja de ruta para el establecimiento de un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para Panamá, que establezca los niveles y certificaciones educativos para los trabajadores panameños.

3. ETAPAS DEL ACUERDO

Para el desarrollo del Acuerdo se previeron las etapas que se ilustran en la figura 1.

Figura 1. Etapas del Acuerdo de cooperación de técnica CAF – OIT/CINTERFOR



Fuente: elaboración propia

¹ REPÚBLICA DE PANAMÁ. Informe Aumentar el empleo, la productividad y la inclusión social, con más y mejor formación técnica y profesional. MITRADEL con el apoyo técnico de OIT, CAF y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Panamá: M y FSA. 2014. P. 45.

3.1. Panorama de antecedentes y estado del arte sobre marcos de cualificaciones

Como inicio del proceso de Cooperación Técnica el día 20 de junio de 2018 se llevó a cabo una reunión con la Comisión Operativa para la Articulación del Sistema de Formación Profesional con las necesidades del sector productivo y MNC del Consejo Consultivo Permanente en Ocupaciones Técnicas y Profesionales (en adelante la Comisión), en la que se presentaron los antecedentes y estado del arte del tema en la región y el mundo y se especificaron los alcances y características de los marcos de cualificaciones. Se atendieron preguntas de los asistentes y se especificaron algunas características de la educación y la formación profesional en Panamá que tendrán impacto en el marco que se diseñe.

Se contó con la participación de 20 personas, provenientes de las siguientes entidades y organizaciones: AMPYME, ANREH, CAF, CAMTUR, Consejo de Rectores de Panamá, COSPAE, Fundación del Trabajo, INADEH, IPHE, ITSE, MEDUCA, Secretaría de Competitividad y Logística de la Presidencia, Universidad de Panamá y Universidad Tecnológica de Panamá.

3.2. Análisis del entorno y situación de Panamá antes del proceso del MNC

El objetivo de esta etapa fue establecer las condiciones del entorno y situación de Panamá antes del inicio del proceso de construcción del MNC, identificando las razones que lo hacían necesario y los beneficios que podría traer al país el contar con esta herramienta para la organización de la oferta de educación y formación y el diálogo entre el sector educativo y el productivo, con miras a mejorar la capacidad de desarrollar las habilidades requeridas para el desarrollo productivo y social de Panamá.

Para ello, se realizaron las siguientes acciones:

- a. **Presentación a la Comisión Operativa para la Articulación del Sistema de Formación Profesional con las necesidades del sector productivo y MNC del Consejo Consultivo Permanente en Ocupaciones Técnicas y Profesionales** (en adelante la Comisión), de los antecedentes del MNC, el estado del arte de los MNC en el mundo y en particular de la experiencia de Chile Valora. CAF y OIT/CINTERFOR presentaron al equipo de trabajo asignado al proceso de Cooperación Técnica. Esa reunión fue realizada el día 7 de agosto de 2018 y contó con la participación de 32 personas, representantes de las entidades que tienen asiento en la Comisión.



b. Grupo focales. Con el fin de recoger las impresiones de las distintas partes interesadas en la construcción de un MNC en Panamá, sobre los siguientes aspectos generales: 1) problemas que enfrenta la educación técnica y formación profesional; 2) grado de conocimiento sobre los marcos de cualificaciones y su utilidad; 3) razones por las que se requiere un MNC; 4) actores que deben participar; 5) factores que favorecen la construcción de un MNC; 6) riesgos que se pueden presentar en la construcción de un MNC y 7) papel que puede jugar el actor en el proceso. En el **anexo 1** se incluyen las preguntas preparadas por tipo de actor.

c. Se realizaron tres grupos focales, cada uno de cuatro horas, con participaron 27 representantes de las siguientes entidades y organizaciones: AMPYME, AUPPA, Autoridad Marítima de Panamá, CAPAC, CONATO, CONEAUPA, CONEP, COSPAE, IFARHU, INADEH, IPHE, ITSE, MEDUCA, MITRADEL, SENADIS, Universidad de Panamá, Universidad Tecnológica de Panamá, Universidad Santa María La Antigua y Viceministerio de Asuntos Indígenas.

En el **anexo 2** se incluye la relatoría de los grupos focales.

Entrevistas a actores clave. Con el ánimo de recolectar información complementaria sobre educación y empleo, requerida para la elaboración del documento con el análisis del entorno y situación actual en la que se diseña el Marco Nacional de Cualificaciones-MNC; recoger impresiones sobre el MNC de actores clave que no participaron en las reuniones de la primera misión; identificar información útil para el diseño de una trayectoria formativa ocupacional: construcción, turismo y explorar los avances de educación superior en el Marco de Cualificaciones centroamericano, se llevaron a cabo entrevistas entre los días 29 y 31 de agosto de 2018, con las siguientes entidades:

1. Instituto Nacional de Estadística
2. Centro Nacional de Competitividad
3. Instituto Técnico Superior Especializado (ITSE)
4. Ministerio de Educación (MEDUCA): Dirección de educación media académica, Dirección de educación media técnica, Dirección de tercer nivel
5. Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA)
6. Instituto Nacional de Rehabilitación Especial (IPHE)
7. Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral-MITRADEL

8. Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE)
9. Instituto de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)

En el **anexo 3** se incluye la relatoría de las entrevistas realizadas.



d. Análisis de entorno y situación de Panamá antes de iniciar el proceso de construcción del MNC. Con base en la información primaria y secundaria recolectada se consolidó un documento descriptivo que resume los principales desafíos de desarrollo del capital humano en Panamá y puntualiza el diagnóstico en relación con la articulación entre educación y trabajo así como las oportunidades para mejorar tal articulación.

e. Validación del documento de análisis de entorno y situación de Panamá. Un paso previo al inicio del proceso de diseño del MNC. Para efectos de validar el documento se utilizaron dos estrategias: 1) Presentación a la Comisión el día 30 de octubre de 2018 y 2) publicación en el espacio virtual creado por OIT/CINTERFOR (evc. oitcinterfor.org), al cual fueron invitadas las personas participantes en la Comisión y en las actividades antes descritas.

Versión final del documento de análisis de entorno y situación de Panamá. Se llegó así a la versión revisada y validada del *Análisis del entorno. Situación de Panamá antes de la construcción del MNC*, que concluye las razones por las cuales se debe construir un MNC (**figura 2**) y establece los aportes que este podría traer al país (**figura 3**). Este documento forma parte de la colección de productos sobre el MNC de Panamá que se entrega junto con el presente informe.



Figura 2. Razones para contar con un MNC



Fuente: Análisis del entorno. Situación de Panamá antes de la construcción del MNC. Panamá, 2019.

Figura 3. Aportes del MNC



-  Organiza la oferta en torno a resultados de aprendizaje
-  Propicia el desarrollo de trayectorias formativas transparentes, relevantes y de calidad
-  Reconoce la diferencia y a la vez muestra la correspondencia entre todos los niveles de formación.
-  Permite priorizar los procesos de normalización
-  Establece una nomenclatura común.
-  Favorece la movilidad al establecer sistemas de transferencia
-  Promueve las transiciones exitosas desde la educación inicial hacia el mundo del trabajo
-  Enriquece el proceso de certificación.
-  Evita discriminación por el tipo de oferta por la mayor visibilidad y valoración a la formación profesional
-  Valora los aprendizajes que provienen de la experiencia
-  Resalta la educación y formación a lo largo de la vida

Fuente: Análisis del entorno. Situación de Panamá antes de la construcción del MNC. Panamá, 2019.

3.3. Formación de capacidades para la elaboración de la matriz del MNC

La Cooperación Técnica incluyó el desarrollo de un taller para la formación de capacidades en las instituciones y entidades interesadas en el uso del MNC como herramienta para articular la oferta de educación y formación en Panamá con las necesidades del sector productivo. Este taller se llevó a cabo los días 30 y 31 de octubre de 2018, con la participación de 40 personas de las entidades.

Se abordaron las siguientes temáticas:

1. Los MNC y su utilidad frente al contexto
2. Qué son las cualificaciones y cuál es su relación con competencias
3. Alcance de los marcos (nacionales, sectoriales)
4. Estructura matricial de los MNC: niveles, dimensiones y descriptores
5. Criterios para la definición de niveles de cualificación: caso de Chile y otros ejemplos de MNC
6. Relación de los niveles del MNC con el CINE-Unesco
7. Profundización por dimensión: Habilidades, Aplicación en contexto y Conocimiento
8. Estrategia para la definición de sub-dimensiones
9. Tipos de descriptores (genéricos, transversales y universales)
10. Características de los resultados de aprendizaje
11. Rutas formativo-laborales a la luz del MNC: ejemplos
12. Distinciones y relaciones entre Marco de Cualificaciones y Sistema de Cualificaciones

En este taller, así como a lo largo de la ejecución del Acuerdo, se contó con valiosos aportes técnicos derivados de la experiencia de ChileValora, entidad que compartió sus lecciones aprendidas y buenas prácticas en la construcción del Marco de Cualificaciones de la Formación Profesional.









3.4. Dimensionamiento del MNC

En esta etapa, a partir del análisis del entorno, se generó un dimensionamiento del MNC para Panamá (**figuras 4, 5 y 6**). Se partió de un ejercicio de conceptualización sobre los elementos centrales de los marcos de cualificaciones y se tomaron en cuenta experiencias en el dimensionamiento de al menos diez marcos de cualificaciones (Europeo, Austria, Reino Unido, Australia, Costa Rica, República Dominicana, Marco de Cualificaciones de la Formación Profesional de Chile, Colombia, Marco de Competencias para la Era de la Información, Marco de Cualificaciones para el Educación Superior Centroamericana-MCESCA). A partir del análisis se definió una primera estructura básica que fue validada en sesión presencial del día 30 de octubre de 2018 y publicada en el espacio virtual de OIT/CINTERFOR para su consulta permanente.



Figura 4. Objetivos del MNC

-  Diferenciar y articular las distintas ofertas formativas, desde los perfiles hasta la configuración de los diseños curriculares.
-  Mejorar la pertinencia de la educación y la formación profesional al introducir los resultados de aprendizaje como elemento central de la oferta.
-  Definir trayectorias de formación y visualizar las pasarelas entre distintas ofertas de formación. Facilitar el diálogo entre el sector productivo y el formativo y visibilizar los requerimientos del sector productivo.
-  Contar con un referente para el reconocimiento de saberes previos, adquiridos en la práctica. Unificar los sistemas de reporte e información sobre las necesidades de talento humano.
-  Reconocer los aprendizajes de las personas empíricas, así como de otros logrados en procesos de educación informal.
-  Facilitar el avance en la consolidación de un sistema de aseguramiento de la calidad de la oferta de educación y formación profesional.

Fuente: Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá. Estructura básica. Panamá, 2019.

Figura 5. Principios del MNC



Fuente: Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá. Estructura básica. Panamá, 2019.

Figura 6. Alcance del MNC



Fuente: Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá. Estructura básica. Panamá, 2019.

3.5. Desarrollo detallado del MNC

A partir del ejercicio de dimensionamiento, más los aportes recibidos en la validación de la estructura básica, se consolidó el documento del MNC con una descripción detallada de los descriptores, el cual forma parte de los productos que se entregan junto con el presente informe. A continuación se describen los momentos que se surtieron para su construcción.

Como resultado del análisis comparativo con otros marcos de cualificaciones, antes mencionado, junto con los aportes previamente recolectados en la etapa de análisis; en primer lugar, se propuso una estructura básica para el MNC de Panamá, la cual fue validada con la Comisión el día 30 de octubre de 2018 y en el espacio virtual creado por OIT/CINTEFOR y se incluye en el documento *Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá. Estructura básica*, que se entrega junto con este informe.

En segundo lugar, se efectuó una comparación de la estructura del sistema educativo panameño con los niveles del Marco de Cualificaciones de la Educación Superior Centroamericana y de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación de la UNESCO- CINE 2011², así como con la Clasificación de ocupaciones en un continuo de niveles, con referencia a la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO)³ (**cuadro 1**). Este ejercicio se incluye en el documento *Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá. Estructura básica*.



² UNESCO. Clasificación Internacional Normalizada de la Educación-CINE. Instituto de Estadística de la Unesco. Montreal. 2013.

³ Resolución sobre la actualización de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones. Disponible en Internet en: <https://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/isco/isco08/index.htm>








Cuadro 1. Correspondencia de la oferta educativa frente a MCESCA, CINE y CIUO.

Nivel	Oferta educativa y de formación profesional		MCESCA	CINE	CIUO
8	Educación superior: doctorada: universidades		Doctorado	Nivel de doctorado o equivalente - CINE 8	Directores y gerentes
7	Educación superior: maestrías: universidades		Maestría Académica	Nivel de maestría, especialización o equivalente - CINE 7	Profesionales, científicos e intelectuales
			Maestría Profesional		
6	Educación superior: licenciatura: universidades		Licenciatura	Grado de educación terciaria o ciclo equivalente - CINE 6	
5	Educación superior: formación especializada – tecnólogos: universidades		Bachillerato universitario	Educación terciaria de ciclo corto - CINE 5	Técnicos y profesionales de nivel medio
	Educación superior: formación general y técnica profesional: universidades	Técnico Superior Universitario			
4	Técnico superior no universitario: ITSE	Formación profesional INADEH		Educación postsecundaria no terciaria - CINE 4	Personal de apoyo administrativo Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros Operadores de instalaciones y máquinas y ensambladores
		Formación laboral y profesional de trabajadores en servicio INADEH			
	Institutos Técnicos Superiores -ITS	Carreras intermedias: técnico intermedio - IPHE			
3	Educación media técnica: IPT – MEDUCA	Formación y capacitación laboral INADEH		Educación secundaria alta - CINE 3	Ocupaciones elementales*
	Educación media académica - MEDUCA y privados	Programas para jóvenes y adultos: capacitación para el trabajo en general y ocupaciones específicas INADEH			
2	Educación premedia - MEDUCA y privados				
1	Educación primaria - MEDUCA y privados		Educación primaria - CINE 1		
*Las ocupaciones elementales no requieren la educación media, premedia o primaria completa.					

Fuente: Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá. Estructura básica. Panamá, 2019.

En un tercer momento, a partir del análisis de los descriptores de los 10 marcos de cualificaciones referenciados se establecieron los descriptores para el MNC de Panamá, ajustados de acuerdo con los resultados de los talleres de trabajo con la Comisión (**cuadro 2**).

Cuadro 2. Definición operacional de los descriptores propuestos para el MNC

Descriptor		Definición
Conocimientos²² y saberes disciplinarios		Resultado de la asimilación de información gracias al aprendizaje, de hechos, principios, teorías y prácticas relacionadas con un campo específico de actuación. Pueden ser teóricos o fácticos. Implica la capacidad para la adaptación y aplicación del conocimiento disciplinar a la realidad país, tanto geográfica como social y cultural.
Habilidades²³		Capacidad para desarrollar prácticas, investigar, utilizar la tecnología, aplicar el conocimiento, la creatividad y la información para resolver problemas, emprender acciones e interactuar con otros en un campo específico de actuación.
	Comunicativas²⁴	Capacidades asociadas al uso comunicativo del lenguaje y el pensamiento matemático.
	Solución de problemas²⁵	Capacidad para aprender a aprender, saber-hacer,- investigar, emprender e innovar, tomar decisiones y resolver problemas, utilizando información y tecnología para ella.
	Habilidades de interacción personal cultural y profesional	Capacidades personales asociadas a la relación con otro y manejo de las emociones.
Aplicación de conocimientos y habilidades²⁶		Capacidad del individuo para desempeñarse un campo específico de actuación, poniendo en juego los conocimientos y habilidades de los que dispone, y actuar un nivel determinado de autonomía y responsabilidad.
	Responsabilidad	Capacidad para tomar decisiones y actuar en los ámbitos personal, laboral, social, y sobre su propio aprendizaje, tomando en cuenta su impacto en los seres humanos y el ambiente, en el marco de los valores, la ética y el derecho en contextos multiculturales.
	Autonomía	Capacidad para valerse por sí mismo y realizar una actividad, incluyendo la iniciativa, la toma de decisiones, la interacción con otros para lograr resultados, el uso, administración y gestión de recursos, el manejo de emociones, y la observación y juicio de los resultados de la propia actuación.

En un cuarto momento, se contó con el diseño de la estructura de ocho niveles y se construyó la matriz de resultados de aprendizaje por descriptor y por nivel del MNC, a partir del ejercicio de comparación de marcos cualificaciones.



La matriz se construyó retomando los resultados de aprendizaje definidos por el MCESCA, para los niveles 8, 7 y 6 con algunos ajustes para asimilar la propuesta de descriptores para el MNC de Panamá, integrando lo denominado maestría académica y maestría profesional. Se integraron los descriptores para el nivel de maestría académica y profesional para el nivel 6 y en el nivel 5, los descriptores del nivel 5 y 6 del MCESCA⁴.

En los niveles 1, 2, 3 y 4 se utilizaron varias referencias para facilitar las discusiones en taller, entre las cuales están el Marco de Cualificaciones Técnico Profesional de Chile⁵, el Caribbean Community-CARICOM Qualifications Framework⁶ y el Marco Australiano de Cualificaciones⁷, también se recogieron los objetivos de aprendizaje y desempeño esperados para la finalización de la educación básica (nivel 1) del MEDUCA. Se elaboraron los resultados de aprendizaje para las habilidades de pensamiento y autonomía y se retomaron para los niveles 1 y 2 las competencias definidas por el MEDUCA en el documento de Actualización de Programas de Estudio⁸.

La matriz del MNC con sus niveles y descriptores se validó con los actores participantes en la Comisión el día 30 de octubre de 2018 y además en el espacio virtual creado por OIT/CINTERFOR. Fue también ajustada con los aportes que posteriormente surgieron en los talleres de validación de la metodología de poblamiento del MNC con el sector de construcción y de transferencia, que se expondrán más adelante, lo que dio lugar al documento final Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá. Estructura básica.

⁴ CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO CENTROAMERICANO (CSUCA). *Marco de cualificaciones para la educación superior centroamericana (MCESCA): resultados de aprendizaje esperados para los niveles técnico superior universitario, bachillerato universitario, licenciatura, maestría y doctorado*. Ciudad de Guatemala: Editorial Serviprensa, 2018.

⁵ CORFO, SENCE, CHIVEL VALORA, FUNDACIÓN CHILE. *Poblamiento sectorial. Marco de Cualificaciones Técnico Profesional. Descripción del proceso y metodología usada*. Ministerio de Educación. Santiago de Chile. Disponible en Internet en https://fch.cl/wp-content/uploads/2018/01/1-Marco-de-Cualificaciones-TP_2017.pdf

⁶ CARICOM Qualifications Framework Workshop – July 11 – 13, 2012. Disponible en Internet en <https://www.collegesinstitutes.ca/wp-content/uploads/2014/05/CARICOM-Qualifications-Framework.pdf>

⁷ AUSTRALIAN QUALIFICATIONS FRAMEWORK COUNCIL. *Australian Qualifications Framework: Second Edition January 2013*. Disponible en Internet en <https://www.aqf.edu.au/sites/aqf/files/aqf-2nd-edition-january-2013.pdf>

⁸ MEDUCA. *Actualización de Programas de Estudio. Serie: Bases conceptuales. Hacia un currículo por competencias*. No. 0. MEDUCA. Panamá. 2012.





























Cuadro 3. Matriz del MNC

	Conocimientos y saberes disciplinares	Habilidades	
		Comunicativas	Solución de problemas
Nivel 8	 Genera, desarrolla y valida conocimientos y metodologías a partir de procesos de investigación.	 Comunica a público especializado o no, información de su campo de actuación y resultados de investigación en varios lenguajes y formatos y en los medios especializados correspondientes.	 Realiza contribuciones originales y significativas a través de la generación del nuevo conocimiento, que amplía las fronteras del saber en su ámbito.
Nivel 7	 Aplica enfoques, teorías y métodos de su campo de actuación para la interpretación o solución de problemas complejos.	 Comunica a público especializado o no, información de su campo de actuación en varios lenguajes y formatos y en los medios especializados de manera asertiva, clara, rigurosa y precisa, con el uso apropiado de recursos tecnológicos.	 Analiza críticamente las principales perspectivas y tendencias nacionales e internacionales en su campo de actuación para la mejora continua de su desempeño.
Nivel 6	 Utiliza conceptos, metodología, procedimientos y normas propias de su campo de actuación, reconocidas en el contexto nacional e internacional.	 Comunica a diversos públicos, información de su campo de actuación, en varios lenguajes y formatos de manera asertiva, clara, rigurosa y precisa, con el uso apropiado de recursos tecnológicos.	 Demuestra pensamiento crítico, actitud investigativa y rigor analítico en el planteamiento y la resolución de problemas complejos.
Nivel 5	 Domina las tecnologías especializadas y herramientas propias de su campo de actuación para la innovación de procedimientos, procesos, sistemas y metodologías para la mejora de resultados de su área.	 Utiliza tecnologías digitales para el manejo e interpretación de datos e información de forma apropiada a su nivel y su profesión.	 Aplica conocimiento teórico-práctico, en diferentes contextos para identificar y resolver problemas de su campo de actuación y colabora en la resolución de problemas complejos.
Nivel 4	 Demuestra conocimientos especializados de su área, las tendencias de desarrollo e innovación, así como, conocimientos generales de áreas afines para el desempeño de sus funciones.	 Comunica y recibe información especializada de su área y otras afines, a través de medios y soportes adecuados en diversos contextos.	 Analiza críticamente y genera información de acuerdo con criterios y parámetros establecidos para responder a las necesidades propias de sus funciones.
Nivel 3	 Analiza y utiliza información de acuerdo con parámetros establecidos para responder a las necesidades propias de sus actividades o funciones productivas.	 Comunica y recibe información relacionada con su campo de actuación, a través de medios y soportes adecuados en contextos conocidos.	 Aplica soluciones a problemas de acuerdo con parámetros establecidos en contextos conocidos propios de una función productiva o de su campo de actuación.
Nivel 2	 Demuestra conocimiento y comprensión de los pasos necesarios para completar tareas estructuradas y actividades en contextos conocidos.	 Selecciona y usa apropiadamente aplicaciones y medios de comunicación para obtener, procesar, combinar y comunicar información.	 Desarrolla, adapta e implementa planes para utilizar herramientas y técnicas para abordar establecer situaciones y / o problemas.
Nivel 1	 Tiene conocimientos básicos en lectura, escritura, aritmética y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.	 Utiliza sus habilidades de lenguaje y matemáticas para enfrentar situaciones cotidianas simples.	 Busca diferentes soluciones posibles para problemas simples, selecciona la solución adecuada y la utiliza para llevar a cabo una tarea.

Aplicación de conocimientos y habilidades

Habilidades de interacción personal cultural y profesional	Responsabilidad	Autonomía
 Gestiona y lidera equipos y proyectos de investigación innovadores y de colaboración científica, nacionales o internacionales, en contextos interdisciplinarios, multiculturales o de transferencia de conocimiento.	 Evalúa su actividad investigativa y los productos generados con base en referentes de calidad, nacionales internacionales, y la incidencia de sus decisiones en los aspectos humanos, sociales, ambientales y de reducción de riesgos.	 Demuestra responsabilidad y autonomía intelectual en el desempeño de su rol de investigador dentro de los marcos normativos y éticos de su campo de actuación.
 Demuestra habilidades colaborativas y cooperativas e integra y lidera con visión estratégica equipos de trabajo para desarrollar el potencial del grupo y estimular la productividad.	 Demuestra responsabilidad y autonomía para el desempeño de sus actividades, dentro de los marcos normativos y éticos de su campo de actuación.	 Identifica sus necesidades de actualización, capacitación y formación y busca los medios para cubrirlas por medios formales e informales, nacionales e internacionales, presenciales y en línea.
 Lidera y colabora proactivamente en equipos de trabajo para el logro de objetivos y mejoramiento de la calidad de vida.	 Demuestra responsabilidad y autonomía en la determinación de resultados personales y laborales de acuerdo con su función tomando como referencias las normativas legales y éticas de su campo de actuación.	 Evalúa su desempeño profesional con base en referentes de calidad, nacionales e internacionales, y la incidencia de sus decisiones en aspectos económicos, sociales, ambientales y de reducción de riesgos.
 Participa activamente en equipos de trabajo para el logro de objetivos y mejoramiento de la calidad de vida.	 Demuestra responsabilidad en la toma de decisiones operativas y en la determinación de resultados personales y laborales de acuerdo con su función tomando como referencias las normativas legales y éticas de su campo de actuación.	 Evalúa su desempeño con base en referentes de calidad, nacionales e internacionales.
 Trabaja colaborativamente en funciones o procesos específicos de su área, coordinándose con equipos de trabajo en diversos contextos.	 Trabaja colaborativamente en funciones o procesos específicos de su área, coordinándose con equipos de trabajo en diversos contextos.	 Se desempeña con autonomía en actividades y funciones especializadas en diversos contextos afines a su área.
 Trabaja colaborativamente en actividades de acuerdo con pautas establecidas en contextos conocidos.	 Toma decisiones en actividades propias que solo inciden en su quehacer.	 Se desempeña con autonomía en actividades y funciones productivas con supervisión directa.
 Demuestra tolerancia y respeto al interactuar con otros.	 Asume la responsabilidad para completar tareas asignadas, bajo dirección y orientación.	 Resuelve problemas de rutina con mínimo de supervisión.
 Participa en discusiones y comparte sus puntos de vista.	 Plantea su propia posición en temas que le afectan utilizando normas y valores sociales como base.	 Enfrenta situaciones simples bajo condiciones marco dadas y con la asistencia correspondiente.

Fuente: Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá. Estructura básica. Panamá, 2019.

Cuadro 4. Ejemplo de la descripción detallada de los resultados de aprendizaje de una persona en un nivel de cualificación

NIVEL 5	
La persona que tiene cualificaciones de este nivel tiene conocimientos y saberes disciplinares de su campo de actuación, domina herramientas y tecnologías propias de su profesión, identifica y resuelve problema de su ámbito laboral, lidera y trabaja en equipo, asume responsabilidad de sus resultados personales y laborales y evalúa su propio desempeño y la incidencia de sus decisiones.	
DIMENSIÓN DE CONOCIMIENTOS Y SABERES DISCIPLINARES	
Demuestra la comprensión y explica los principios y conceptos que sustentan los procedimientos, procesos, sistemas y metodologías de su campo de actuación. Demuestra conocimientos de cultura humanística y social que le brindan una visión amplia de su profesión, del entorno y del ámbito laboral y organizacional. Muestra conocimiento sobre el riesgo de desastres y propone soluciones para reducirlo. Domina las tecnologías y herramientas propias de su profesión para la mejora e innovación de procedimientos, procesos, sistemas y metodologías para la mejora de resultados de su área.	
DIMENSIÓN DE HABILIDADES	
<i>Comunicativas para la interacción personal cultural y profesional</i>	Comunica, en varios lenguajes y formatos, y de forma pertinente, propositiva y clara, información a los diferentes actores, equipos de trabajo y destinatarios de las acciones profesionales. Se comunica correctamente en su lengua oficial y utiliza una lengua extranjera con el dominio requerido para el ejercicio de su profesión. Utiliza tecnologías digitales para el manejo e interpretación de datos e información de forma apropiada a su nivel y su profesión.
<i>Solución de problemas -saber hacer -investigar - emprender e innovar</i>	Demuestra pensamiento crítico, actitud de indagación y rigor analítico en el planteamiento y la resolución de problemas. Aplica conocimiento teórico-práctico, en diferentes contextos para identificar y resolver problemas de su ámbito laboral y colabora en la resolución de problemas complejos. Propone e implementa nuevos procedimientos aplicables a la solución de problemas y mejora de su desempeño. Toma decisiones con base en datos en información pertinente, válida y confiable. Demuestra destreza y habilidad en el uso de herramientas metodológicas, tecnológicas, equipo especializado y en la lectura de datos para el ejercicio de su profesión en diversos contextos.
<i>Interacción - saber ser y convivir</i>	Demuestra habilidades colaborativas y cooperativas en su campo de actuación. Lidera y colabora proactivamente en equipos de trabajo y en comunidades profesionales para el logro de objetivos y mejoramiento de la calidad de vida. Muestra respeto hacia la diversidad en todas sus manifestaciones y contribuye al bien común. Participa en redes de colaboración que fortalezcan su campo de actuación.
DIMENSIÓN DE APLICACIÓN DE CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES	
<i>Responsabilidad</i>	Demuestra responsabilidad en la determinación de resultados personales y laborales de acuerdo con su función tomando como referencias las normativas legales y éticas de su campo de actuación.
<i>Autonomía</i>	Identifica sus necesidades de actualización, capacitación y formación, durante su proceso formativo y en el ejercicio profesional, y busca los medios para cubrirlas por medios formales e informales, nacionales e internacionales, presenciales y en línea. Evalúa su desempeño profesional con base en referentes de calidad, nacionales e internacionales, y la incidencia de sus decisiones en aspectos económicos, sociales, ambientales y de reducción de riesgos. Emprende proyectos profesionales para la generación de negocios y para el beneficio social con criterios de pertinencia, calidad, innovación y sustentabilidad.

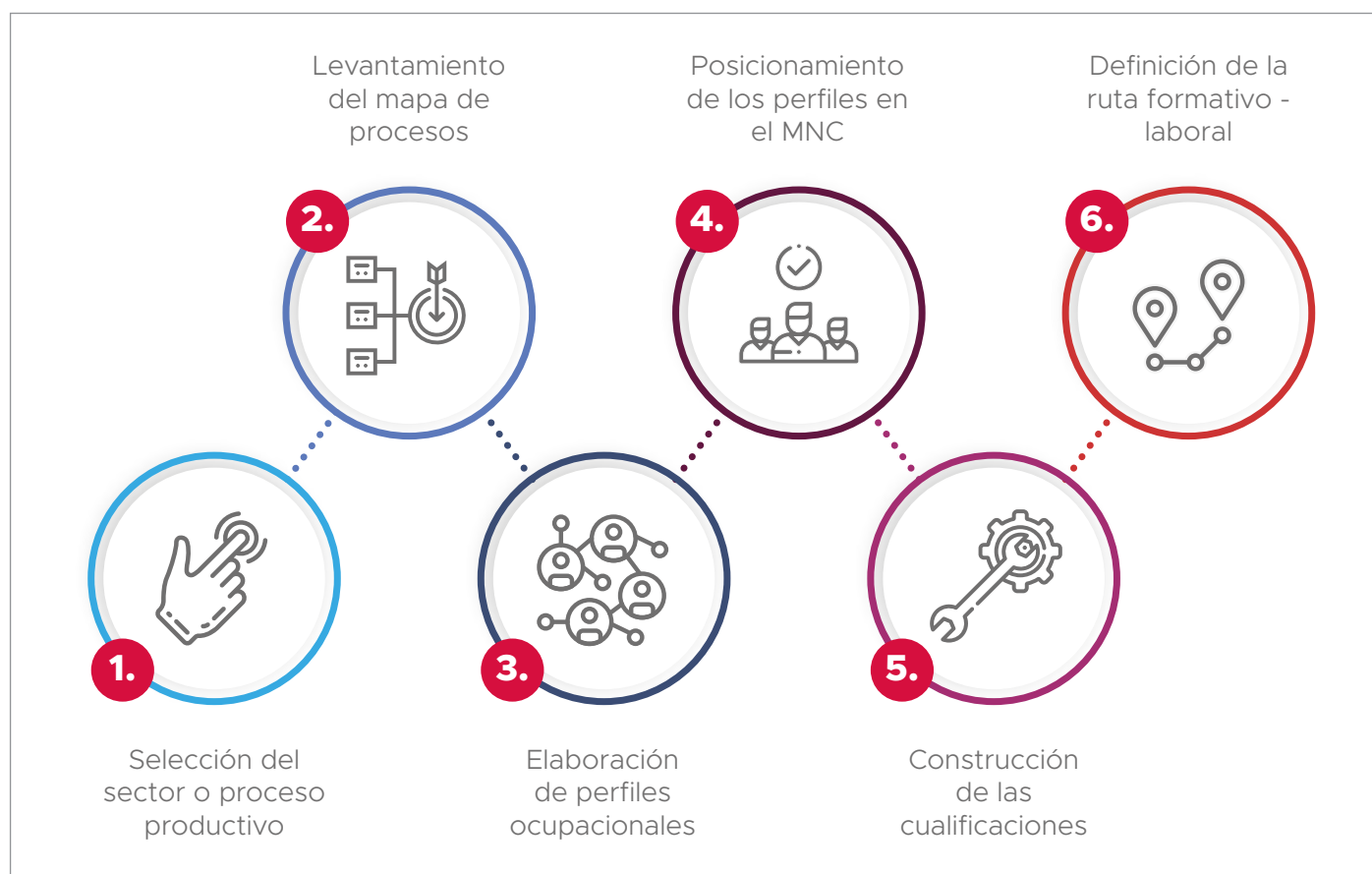
Fuente: Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá. Estructura básica. Panamá, 2019.

3.6. Diseño del proceso del poblamiento del MNC en un sector

En esta etapa se llevó a cabo una revisión de experiencias internacionales sobre poblamiento de los MNC, proceso que consiste en la definición de cualificaciones sectoriales a partir de la ubicación de los perfiles ocupacionales de un sector en los niveles del MNC y se propuso una metodología adaptada para el caso de Panamá (**figura 7**). El poblamiento debe ser realizado por mesas sectoriales, de ahí que el documento *Metodología de poblamiento del MNC de Panamá. Modelamiento en cuatro sectores*, incluya elementos relevantes para su conformación.



Figura 7. Etapas del proceso de poblamiento del MNC



Fuente: Metodología de poblamiento del MNC de Panamá.
Modelamiento en cuatro sectores. Panamá, 2019.

Recuadro 1. Insumos para el poblamiento del MNC

- **Mapa de procesos:** representación gráfica de las etapas, funciones, recursos y tecnologías que se requieren para alcanzar el resultado del proceso productivo, bien un producto o un servicio.
- **Perfiles ocupacionales:** son las descripciones que contienen los distintos tipos de competencias que se requieren para el desempeño de las funciones de una determinada ocupación típica del sector o proceso del que se trate.
- **Competencias asociadas a los perfiles**

Estos insumos provienen de las mesas sectoriales.

Recuadro 2. Mesas sectoriales

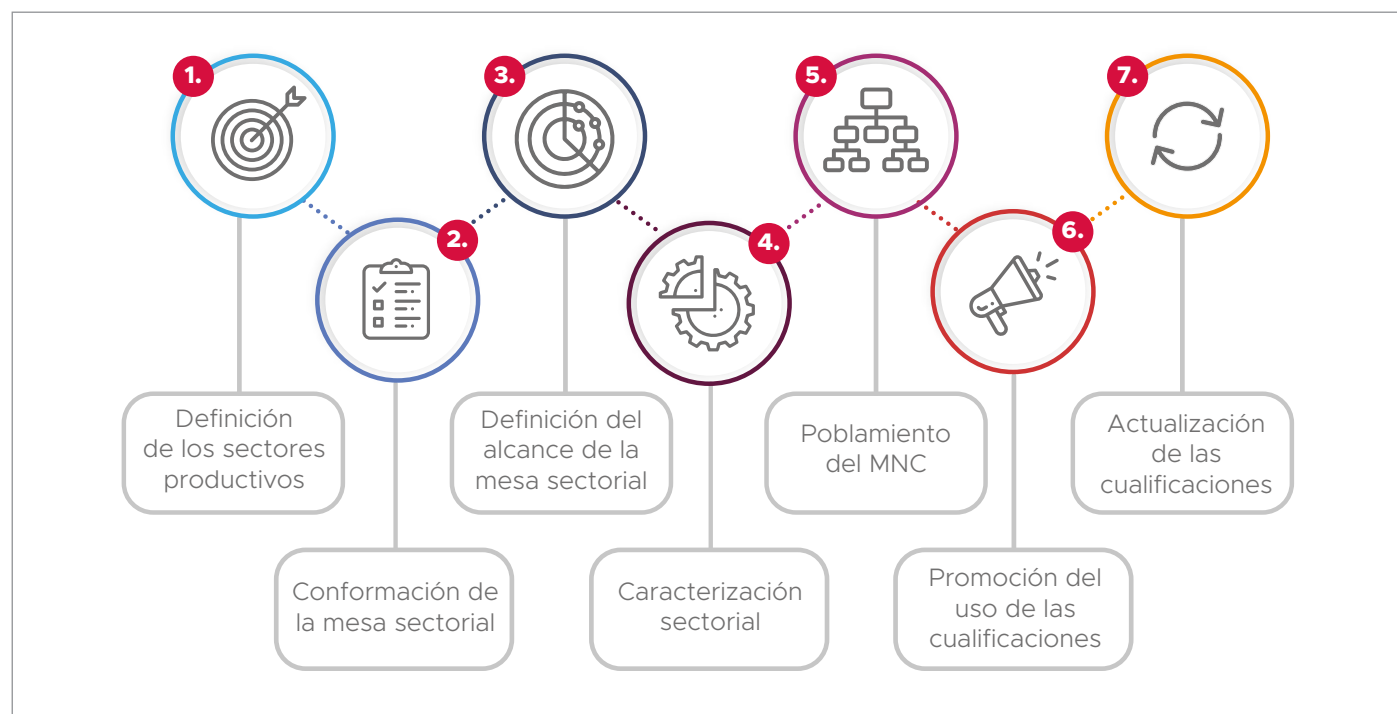
¿Qué son las mesas sectoriales?

Espacios en los que confluyen los actores y partes interesadas pertenecientes o relacionados con un sector productivo que se conforman como unidad de trabajo para el desarrollo de procesos relacionados con la caracterización de los sectores, identificación y levantamiento de perfiles, construcción de cualificaciones y definición de acciones para su aplicación tanto en el escenario de formación como el productivo.

¿Quiénes las conforman?

- Empleadores
- Trabajadores de las áreas operativas y de gestión humana
- Representantes de los sindicatos
- Instituciones de educación y formación que tengan ofertas en el sector.
- Entidades gubernamentales que promueven el desarrollo sectorial.
- Organismos reguladores del ejercicio de las ocupaciones
- Organizaciones o asociaciones de empresas del sector

Figura 8. Pasos para la conformación y puesta en marcha de las mesas sectoriales



Fuente: Metodología de poblamiento del MNC de Panamá.
Modelamiento en cuatro sectores. Panamá, 2019.

El resultado de esta etapa, ya validado como se describe en el siguiente nivel, permitió la consolidación del documento: *Metodología de poblamiento del MNC de Panamá. Modelamiento en cuatro sectores*, que se incluye en los productos que se entregan con el presente informe.

3.7. Validación con una mesa sectorial

La propuesta metodológica de poblamiento del MNC fue validada en un taller realizado los días 20 y 21 de marzo de 2019, en el que participaron 24 personas del sector de construcción de las siguientes entidades y organizaciones: ANREH, CETES, INADEH, IPHE, ITSE, ITSO, Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura de Panamá, SPIA, SUNTRACS, USMA y UTP. Se resalta la amplia participación y el carácter tripartito de esta mesa de trabajo.

En desarrollo del taller, los asistentes tuvieron la oportunidad de conocer el proceso realizado en Chile, gracias a la participación de ChileValora, y desarrollaron el ejercicio de poblamiento para su sector, que se referencia en el documento final denominado *Metodología de poblamiento del MNC de Panamá. Modelamiento en cuatro sectores*, que se entrega con el presente informe.

3.8. Modelamiento de perfiles

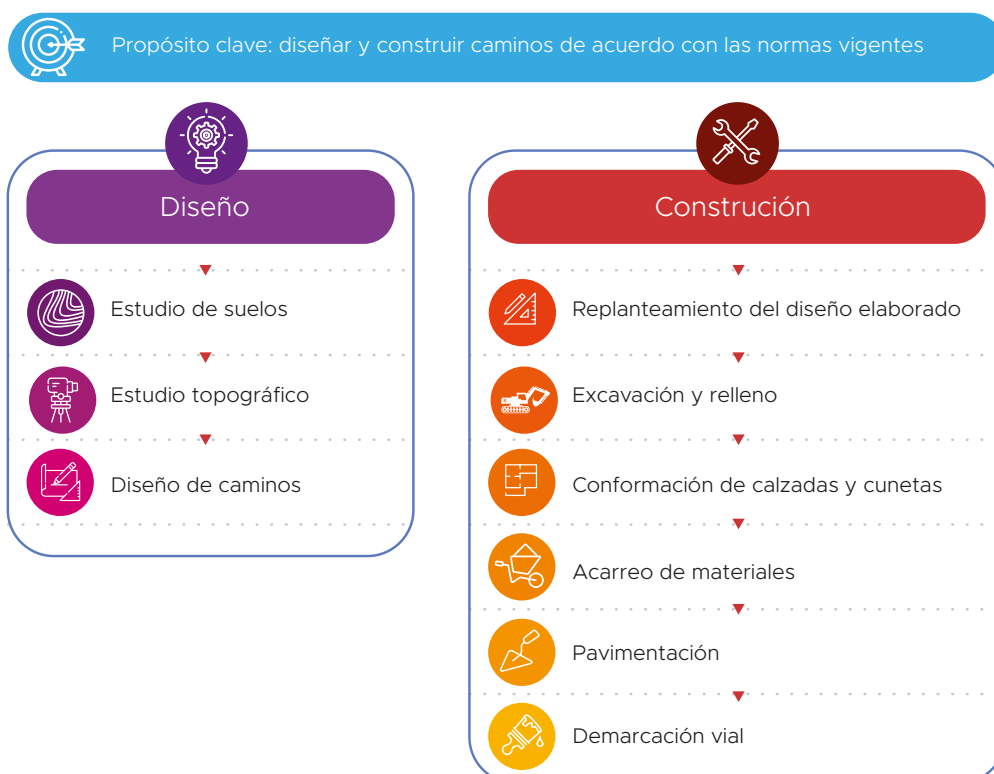
Consiste en la definición de los perfiles y su ubicación en los niveles del MNC para la posterior definición de cualificaciones y rutas formativo-laborales. En el contexto de la Cooperación Técnica, se desarrolló este ejercicio en el marco de los talleres de validación de la metodología del poblamiento del MNC con el sector de construcción y de poblamiento y transferencia de conocimientos con los sectores de turismo, financiero y logístico, el cual se recoge en el documento *Metodología de poblamiento del MNC de Panamá. Modelamiento en cuatro sectores* que se entrega junto con este informe.

Para el desarrollo de este ejercicio, se efectuó un levantamiento de la oferta de formación relacionada con los cuatro sectores, la cual fue compartida con los asistentes de los talleres como insumo para el análisis y la reflexión suscitada por el ejercicio de poblamiento del MNC, en el que se abordó la pertinencia con las necesidades del sector productivo.













El resultado incluye el mapa de un proceso seleccionado en cada sector, el posicionamiento de los perfiles relacionados en los niveles del MNC, la identificación de cualificaciones y la construcción de las rutas formativo-laborales, como se presenta a continuación.

Sector construcción

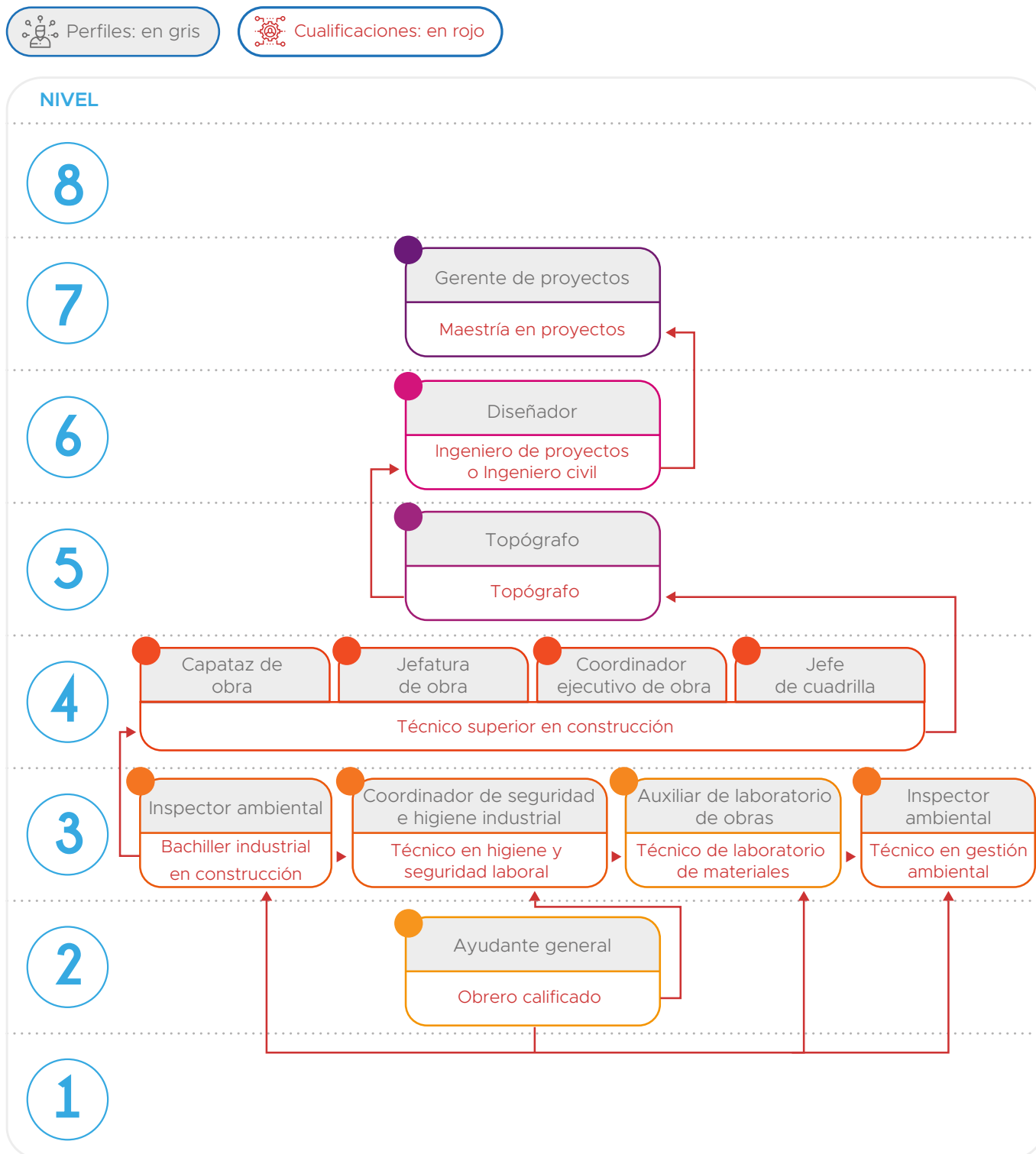
Mapa de procesos



Posicionamiento de perfiles e identificación de cualificaciones

SUBPROCESO	FUNCIONES	PERFILES	NIVEL	CUALIFICACIÓN
 Diseño	 Estudiar los suelos aplicando las técnicas adecuadas	Gerente de proyectos	7	Maestría de proyectos
	 Realizar estudios topográficos de acuerdo con los procedimientos definidos	Topógrafo	5	Topógrafo
	 Diseñar caminos según las normas vigentes	Diseñador	6	Ingeniero civil
 Construcción	 Replantear el diseño elaborado según normas vigentes	Diseñador	6	Ingeniero civil
	 Preparar el terreno mediante acciones de excavación y relleno	Coordinador de ejecución de obra	4	Técnico superior en construcción
		Jefe de cuadrilla	4	
		Jefe de obra	4	
		Capataz de obra	4	
	 Conformar calzada/Conformar cuneta de acuerdo con lo indicado en los planos	Auxiliar de laboratorio de obra	3	Técnico de laboratorio de materiales
		Operador pala Retroexcavadora	3	Operador de equipo pesado
	 Verificar la adecuada disposición de materiales	Coordinador de seguridad e higiene industrial	3	Técnico en higiene y seguridad laboral
		Inspector ambiental	3	Técnico en gestión ambiental
	 Acarrear materiales de construcción según procedimientos definidos	Auxiliar de obra	3	Bachiller industrial construcción
	 Colocar asfalto según especificaciones	Ayudante general	2	Obrero calificado
	 Aplicar la pintura de demarcación vial de acuerdo con las normas vigentes	Ayudante general	2	

Rutas formativo-laborales



Fuente: Metodología de poblamiento del MNC de Panamá.
Modelamiento en cuatro sectores. Panamá. 2019.

Sector turismo

Mapa de procesos

Proceso: operaciones turísticas



Propósito clave: Responder con calidad a las necesidades del visitante



Investigación la oferta turística disponible



Gestión de la oferta de acuerdo a las necesidades del cliente



Promoción de productos, y de la oferta turística







Prestación de servicios turísticos con calidad.




Seguimiento post-venta

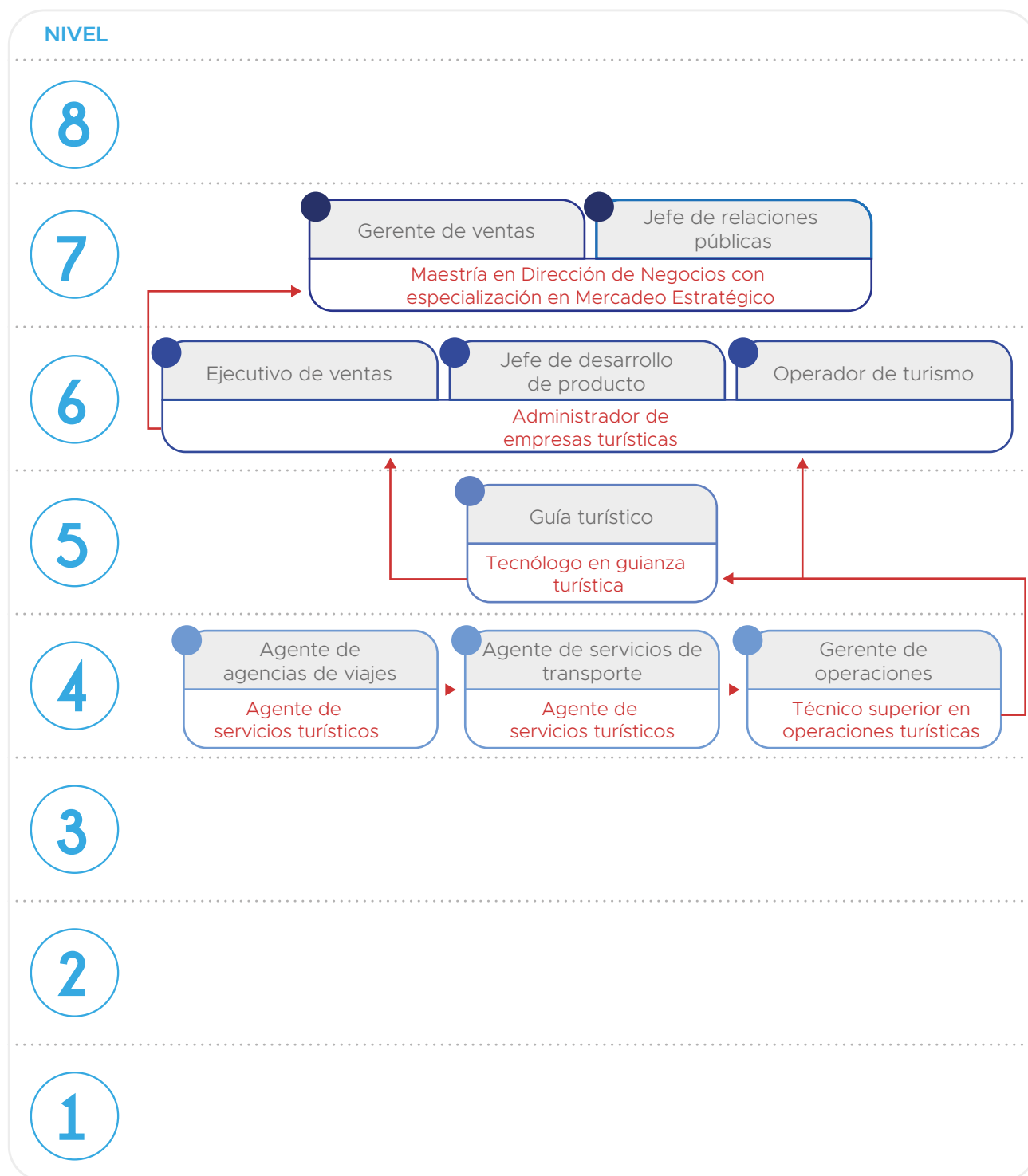
Posicionamiento de perfiles e identificación de cualificaciones

PROCESO	FUNCIONES	PERFILES	NIVEL	CUALIFICACIÓN
 Operaciones turísticas	 Investigar la oferta turística disponible	Gerente de ventas	7	Maestría en Dirección de Negocios con especialización en Mercadeo Estratégico
		Jefe de relaciones públicas	7	
	 Gestionar la oferta de acuerdo con las necesidades del cliente	Ejecutivo de ventas	6	Administrador de empresas turísticas
		Jefe de desarrollo del producto	6	
		Operador de turismo	6	
	 Promover productos y la oferta turística	Guía turístico	5	Tecnólogo en guianza turística
	 Prestar el servicio con calidad, brindar atención post-venta.	Gerente de operaciones	4	Técnico superior en operaciones turísticas
		Agente de agencias de viaje	4	Agente de servicios turísticos
		Agente de servicios de transporte	4	

Rutas formativo – laborales

 Perfiles: en gris

 Cualificaciones: en rojo



Fuente: Metodología de poblamiento del MNC de Panamá.
Modelamiento en cuatro sectores. Panamá. 2019.

Sector financiero

Mapa de procesos



Propósito clave: Prever posibilidades de riesgo con estrategias y políticas alineadas con los objetivos estratégicos.



Análisis y cuantificación de riesgos



Elaboración de la matriz de riesgos



Diagnóstico de riesgos



Mitigación de riesgos



Medición de impacto



Evaluación de criticidad del riesgo




Dar seguimiento y control

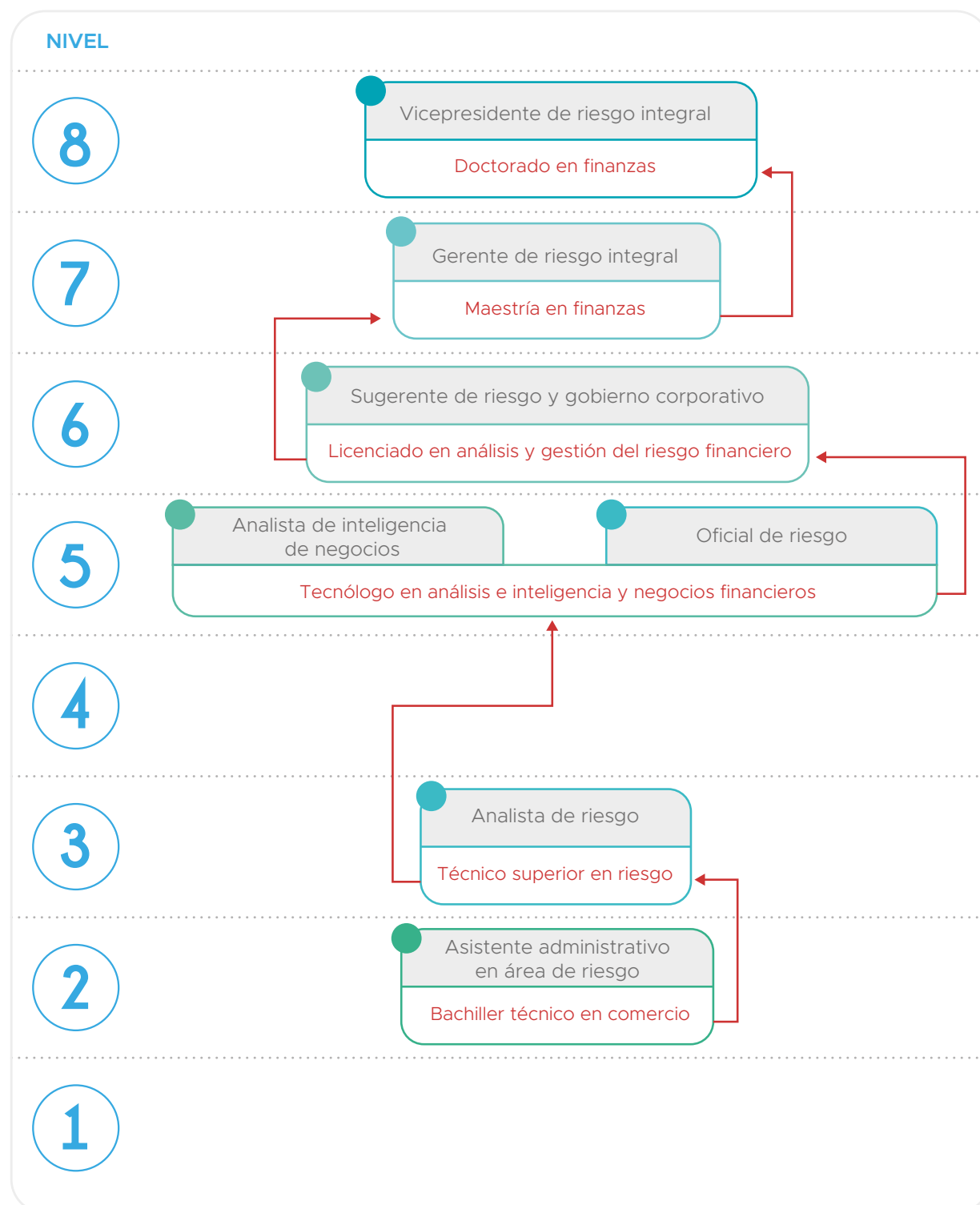
Posicionamiento de perfiles e identificación de cualificaciones

PROCESO	FUNCIONES	PERFILES	NIVEL	CUALIFICACIÓN
 Gestión del riesgo	 Analizar y cuantificar riesgos	Vicepresidente de riesgo integral	8	Doctorado en finanzas
	Diagnosticar los riesgos	Gerente de riesgo integral	7	Maestría en finanzas
	Dar seguimiento y control			
	Identificar posibles riesgos	Sugerente de riesgo y gobierno corporativo	6	Licenciado en análisis y gestión del riesgo financiero
	Mitigar el riesgo			
	Medir el impacto	Analista de inteligencia de negocios	5	Tecnólogo en análisis e inteligencia y negocios financieros
	Elaborar la matriz de riesgo	Oficial de riesgo	5	
		Analista de riesgo	4	Técnico superior en riesgo
	Establecer criticidad del riesgo	Asistente administrativo en área de riesgo	3	Bachiller técnico en comercio

Rutas formativo – laborales

 Perfiles: en gris

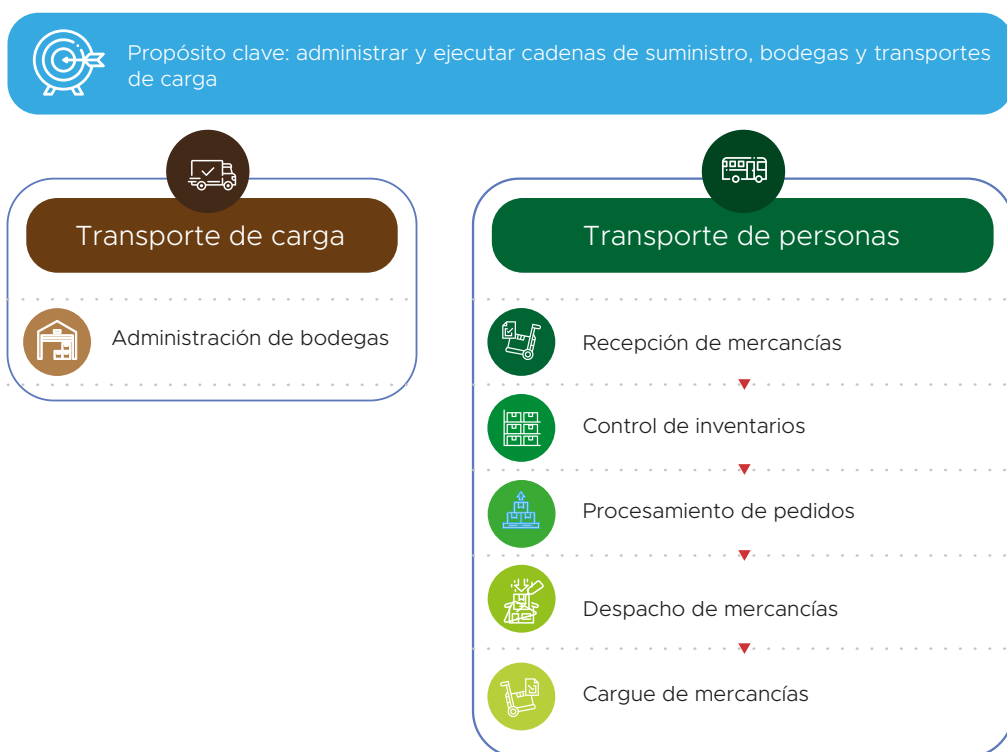
 Cualificaciones: en rojo



Fuente: Metodología de poblamiento del MNC de Panamá.
Modelamiento en cuatro sectores. Panamá. 2019.

Sector logístico

Mapa de procesos



Posicionamiento de perfiles e identificación de cualificaciones

SUBPROCESO	FUNCIONES	PERFILES	NIVEL	CUALIFICACIONES
 Transporte de carga	 Administración de bodegas	Administrador de la cadena de suministro	7	Maestría en ingeniería logística y cadena de suministro
	 Recepción de mercancías	Jefe de operaciones	6	Licenciatura en ingeniería logística y cadena de suministro
 Transporte de personas	 Control de inventarios	Supervisor de bodega	5	Tecnólogo en supervisión de operaciones logísticas
	 Procesamiento de pedidos	Asistente de almacén	4	Técnico superior en operaciones logísticas
	 Despacho de mercancías	Auxiliar	3	Bachiller técnico en logística y transporte
	 Cargue de mercancías	Estibador	2	Operador de almacenamiento

Rutas formativo – laborales



Perfiles: en gris



Cualificaciones: en rojo



Fuente: Metodología de poblamiento del MNC de Panamá.
Modelamiento en cuatro sectores. Panamá. 2019.

3.9. Elaboración de la hoja de ruta y propuesta de gobernanza del MNC

La hoja de ruta propuesta consta de tres etapas (**figura 9**). La primera da cuenta del diseño del MNC y corresponde a las acciones desarrolladas en el marco de la Cooperación Técnica CAF y OIT/CINTERFOR. La segunda incluye las acciones que se recomiendan para la implementación del MNC Panamá y en la tercera señala dos áreas prioritarias que facilitarían el avance posterior hacia la consolidación de un Sistema Nacional de Cualificaciones, como son la armonización del MNC con otros sistemas y la consolidación de una estrategia de seguimiento, monitoreo y control del MNC.

Para el diseño de la hoja de ruta se tuvieron como referencia principalmente las experiencias de Chile⁹, Costa Rica¹⁰, Colombia¹¹ y República Dominicana¹², así como las recomendaciones de la OIT¹³, y OIT/Cinterfor¹⁴ y la *European Training Foundation*¹⁵. La hoja de ruta detallada se incluye en el **cuadro 5**.



Figura 9. Pasos para la conformación y puesta en marcha de las mesas sectoriales



⁹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CORPORACIÓN DE FOMENTO PARA LA PRODUCCIÓN-CORFO. *Marco de Cualificaciones Técnico-Profesional*. Fundación Chile. Santiago de Chile. 2012. P. 65-69

¹⁰ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. *Marco Nacional de Cualificaciones Educación y Formación Técnica Profesional. Propuesta*. Costa Rica. 2015. P. 54.

¹¹ REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Marco Nacional de Cualificaciones*. Colombia. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá. 2017. P. 19.

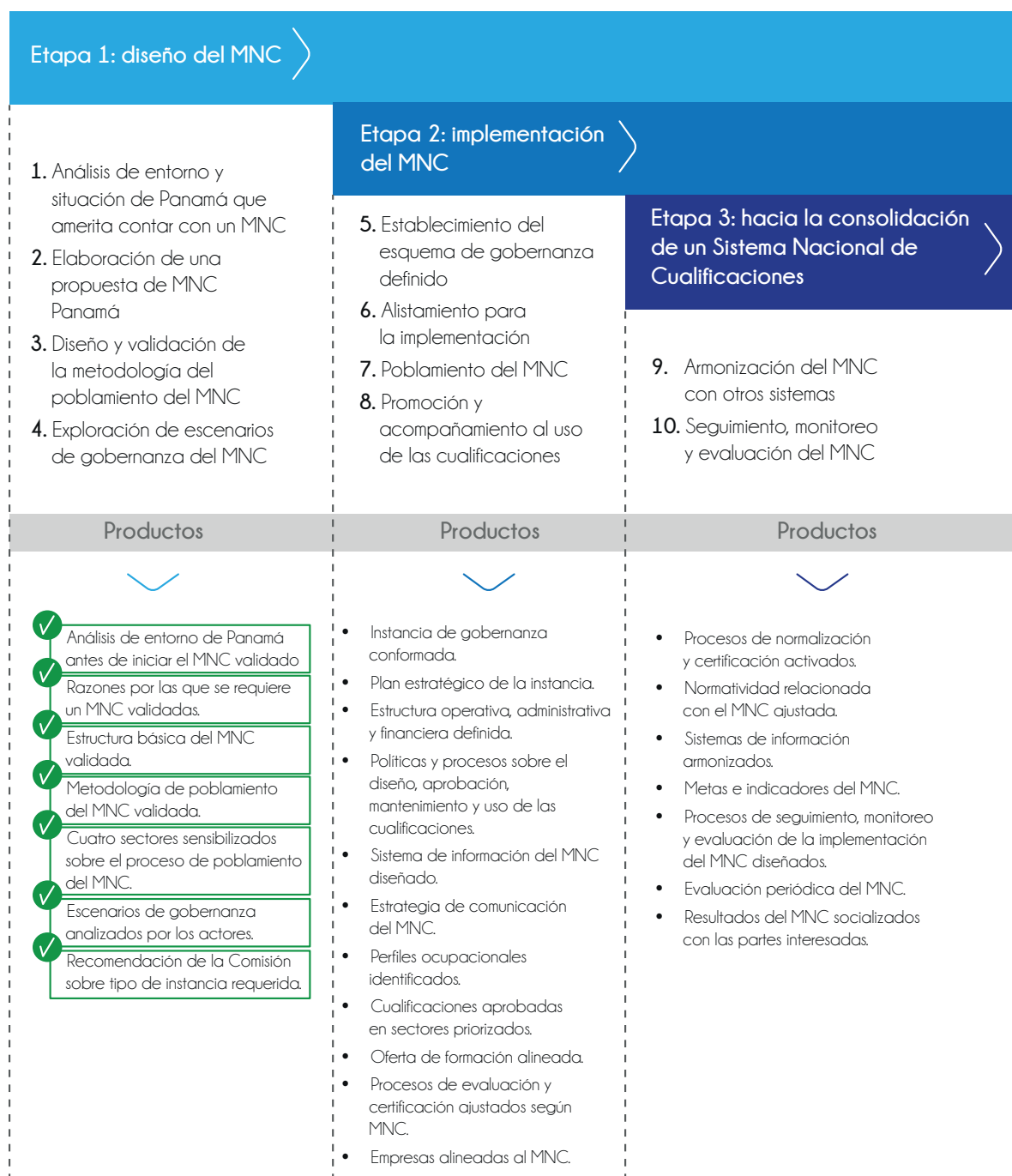
¹² MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA-MINERD. *Marco Nacional de Cualificaciones para República Dominicana Bases*. MINERD. Santo Domingo. 2015. P. 100.

¹³ TUCK, R. *An Introductory Guide to National Qualifications Frameworks: Conceptual and Practical Issues for Policy Makers*. Skills and Employability Department, International Labour Office. International Labour Organization. Ginebra. 2007. P.30 Disponible en Internet en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@ifp_skills/documents/instructionalmaterial/wcms_103623.pdf

¹⁴ BILLOROU, N. Y VARGAS, F. *Herramientas básicas para el diseño e implementación de Marcos de Cualificaciones*. Disponible en Internet en http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/marco.pdf

¹⁵ EUROPEAN TRAINING FOUNDATION. *Qualifications Frameworks. From Concepts to Implementation*. Publications Office of the European Union. Luxemburgo. 2012. P. 49. Disponible en Internet en https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/529B0A5F8060186AC12581E100546EA8_Qualifications%20frameworks.pdf

Cuadro 5. Hoja de ruta en la implementación del MNC



Fuente: Hoja de ruta y sugerencia de gobernanza para el establecimiento del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá

Por otra parte, para efectos de la definición de una propuesta de gobernanza para el MNC se efectuó una revisión de algunos modelos que internacionalmente se han adoptado en esta materia y se identificaron características deseables para una instancia de gobernanza (**figura 10**).



Figura 10. Características deseables en la instancia de gobernanza del MNC



Fuente: Hoja de ruta y sugerencia de gobernanza para el establecimiento del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá

A partir de lo anterior y del proceso de consulta y construcción del MNC llevado a cabo con los distintos actores, se definió una propuesta de tres escenarios posibles que fueron analizados en el marco de una reunión con la Comisión, realizada el día 7 de mayo de 2019. Los miembros de la Comisión coincidieron en recomendar a la Alta Comisión la figura de la Agencia Nacional de Cualificaciones , con los elementos que se incluyen en la **figura 11**.

Figura 11. Elementos de la propuesta de Autoridad Nacional de Cualificaciones sugerida por la Comisión

Autoridad Nacional de Cualificaciones



Naturaleza

Institución pública, descentralizada, con plena autonomía funcional, administrativa e independiente, para lo cual debería definir y adoptar su propio reglamento. Adscrita al sector trabajo, relacionada pero no dependiente del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL).

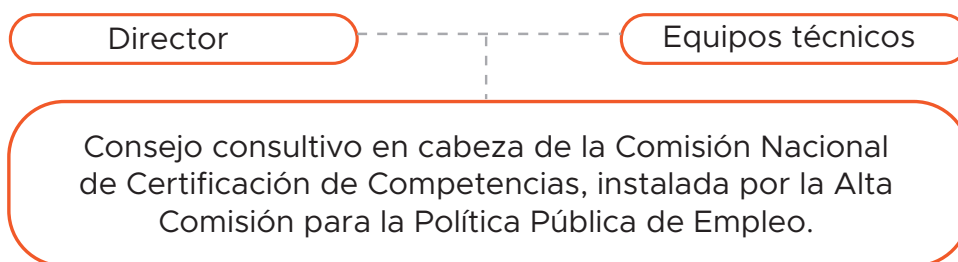
Características

- Marco jurídico sólido que le de sostenibilidad y continuidad.
- Alto carácter técnico.
- Garantía de idoneidad del personal a través de procesos de concurso.
- Continuidad de los procesos gracias a nombramiento del Director por una vigencia de diez años.
- Compromiso, continuidad y representatividad en el Consejo Consultivo
- Participación sectorial amplia gracias a una Presidencia del Consejo Consultivo rotativa.
- Solvencia presupuestal desde su creación.
- Orientación a la generación de políticas de Estado.
- Generación de información relevante para las políticas públicas relacionadas con el MNC.
- Liderazgo para instar a la aplicación del MNC en los distintos ámbitos involucrados.
- Transparencia de acuerdo con la ley.

Principios de la Autoridad

- Autonomía
- Sostenibilidad financiera
- Diálogo tripartito
- Equidad de participación
- Presidencia rotativa
- Facilitación de procesos

Estructura



Funciones

- Define los criterios para configurar nuevas cualificaciones según la demanda del sector productivo
- Define criterios para seleccionar y validar las cualificaciones
- Establece los criterios de aseguramiento y acreditación de proveedores de formación
- Promueve la creación de consejos o mesas sectoriales de competencias
- Regula el reconocimiento de la formación del talento humano internacional que llega al país
- Comunica y da señales a los actores sobre:

- ▶ El uso de créditos u otras medidas para facilitar la movilidad entre niveles de educación y formación
- ▶ La validación o reconocimiento de aprendizajes no formales y aprendizajes informales o derivados de la experiencia laboral
- ▶ El acceso y progresión de los requerimientos para acceder a las cualificaciones
- ▶ El diseño o ajuste de los sistemas de aseguramiento de calidad de las ofertas educativas y de formación
- ▶ El papel y responsabilidades de las partes interesadas

Escenario de transición

Crear una Comisión para la implementación y seguimiento de la Autoridad Nacional de Cualificaciones mediante un decreto ejecutivo que instale un equipo técnico al que se le otorguen facultades para establecer la ruta crítica para la creación de la Autoridad y la instalación interina de la Comisión.

Fuente: Hoja de ruta y sugerencia de gobernanza para el establecimiento del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá

El documento denominado Hoja de ruta y sugerencia de gobernanza para el establecimiento del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá que se entrega con el presente informe.

3.10. Transferencia metodológica del MNC

Los días 7, 8 y 9 de mayo se llevó a cabo un taller de transferencia metodológica, con el fin de transferir el conocimiento generado en la experiencia e instalar capacidades en diversos actores para la utilización del MNC. El taller se centró en la utilización de la matriz del MNC y su propuesta de descriptores para el posicionamiento de perfiles con miras a la identificación de cualificaciones y configuración de rutas formativo-laborales.

Se conformaron tres grupos de trabajo: el primero del sector turístico que contó con la participación de 10 personas representantes de ATP, CAMTUR, COSPAE, ITSE, MEDUCA, MITRADEL, UAM y UP; el segundo de logística, con 13 personas a nombre de CONEP, COSPAE, CTRP, Gabinete Logístico, INADEH, ITSE, MEDUCA, MICI, UIP, UP y UTP; y el tercero, del sector financiero, con siete personas de ANREH, Asociación Bancaria de Panamá, ITSE, MEDUCA, MITRADEL y UP.

El taller inició con la presentación de la estructura básica del MNC, una reflexión sobre la razones para la consolidación de un MNC en Panamá en cada uno de los sectores y un ejercicio para la apropiación de los descriptores del MNC. Posteriormente, se siguieron los momentos definidos en la metodología de poblamiento, ajustada de acuerdo con los resultados del taller de validación con el sector de construcción.

Los mapas de un subproceso de cada sector, junto con el ejercicio de posicionamiento de perfiles en los niveles del MNC, la identificación de cualificaciones y la visualización de las rutas formativo-laborales, se incluyen en el documento Metodología de poblamiento del MNC de Panamá. Modelamiento en cuatro sectores que se entrega con el presente informe.

4. PRODUCTOS DEL ACUERDO

Los productos de la Cooperación Técnica que se entregan son los siguientes:

1. Análisis del entorno. Situación antes de la construcción del MNC
2. Marco Nacional de Cualificaciones. Estructura básica
3. Metodología de poblamiento del MNC. Modelamiento en cuatro sectores
4. Hoja de ruta y sugerencia de gobernanza para el establecimiento del MNC

Estos productos se alcanzaron gracias a la participación de personas, entidades y organizaciones en las actividades desarrolladas en el marco del Acuerdo **(figura12)**.

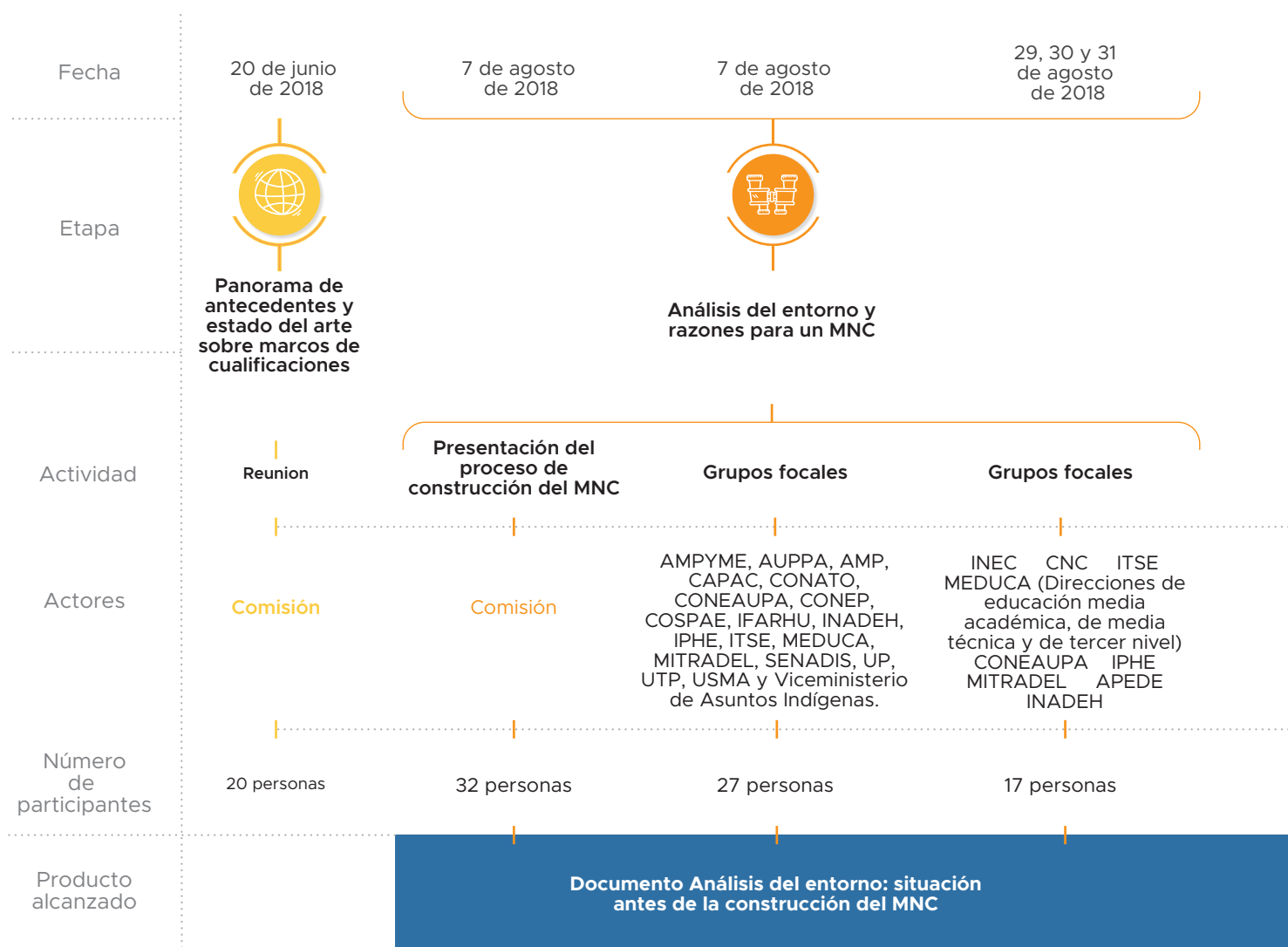
Figura 12. El diseño del MNC en cifras

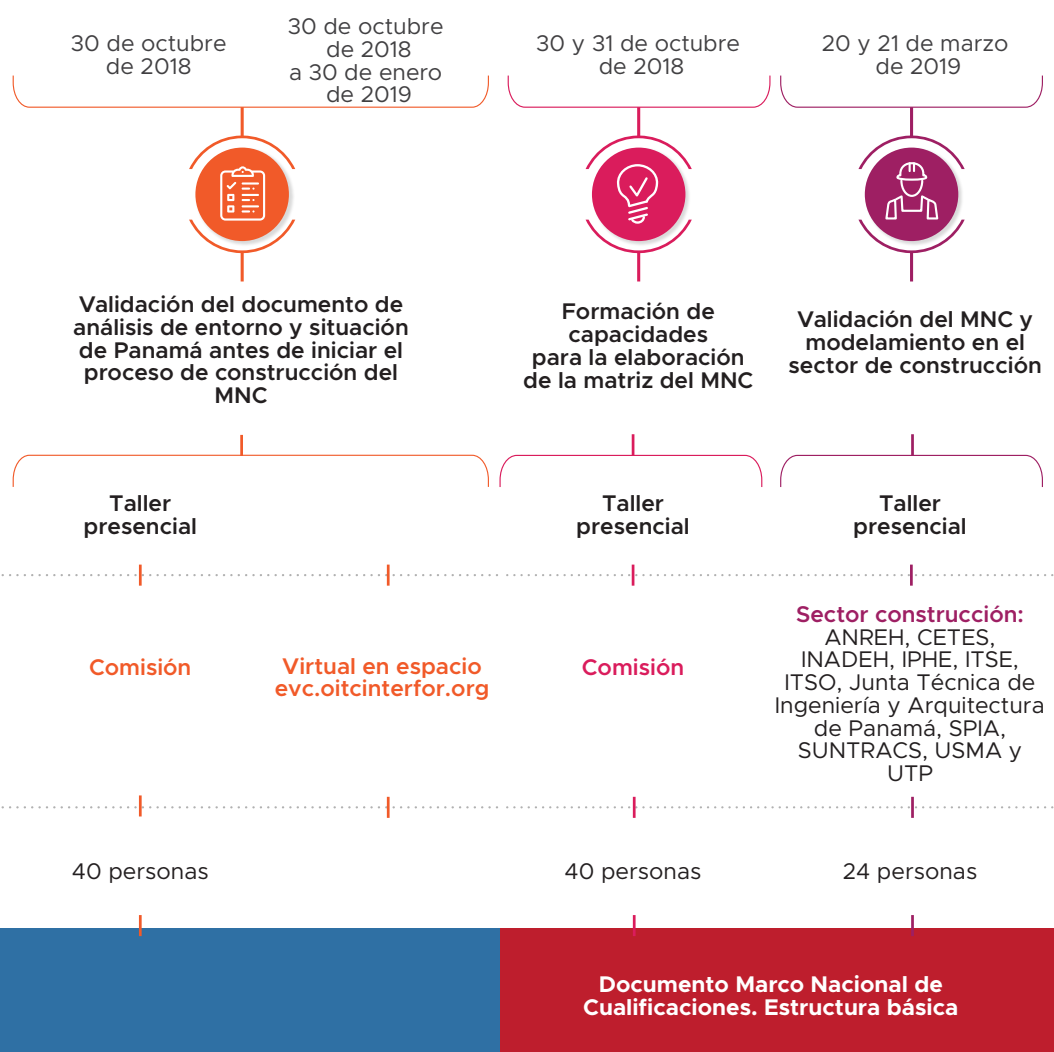


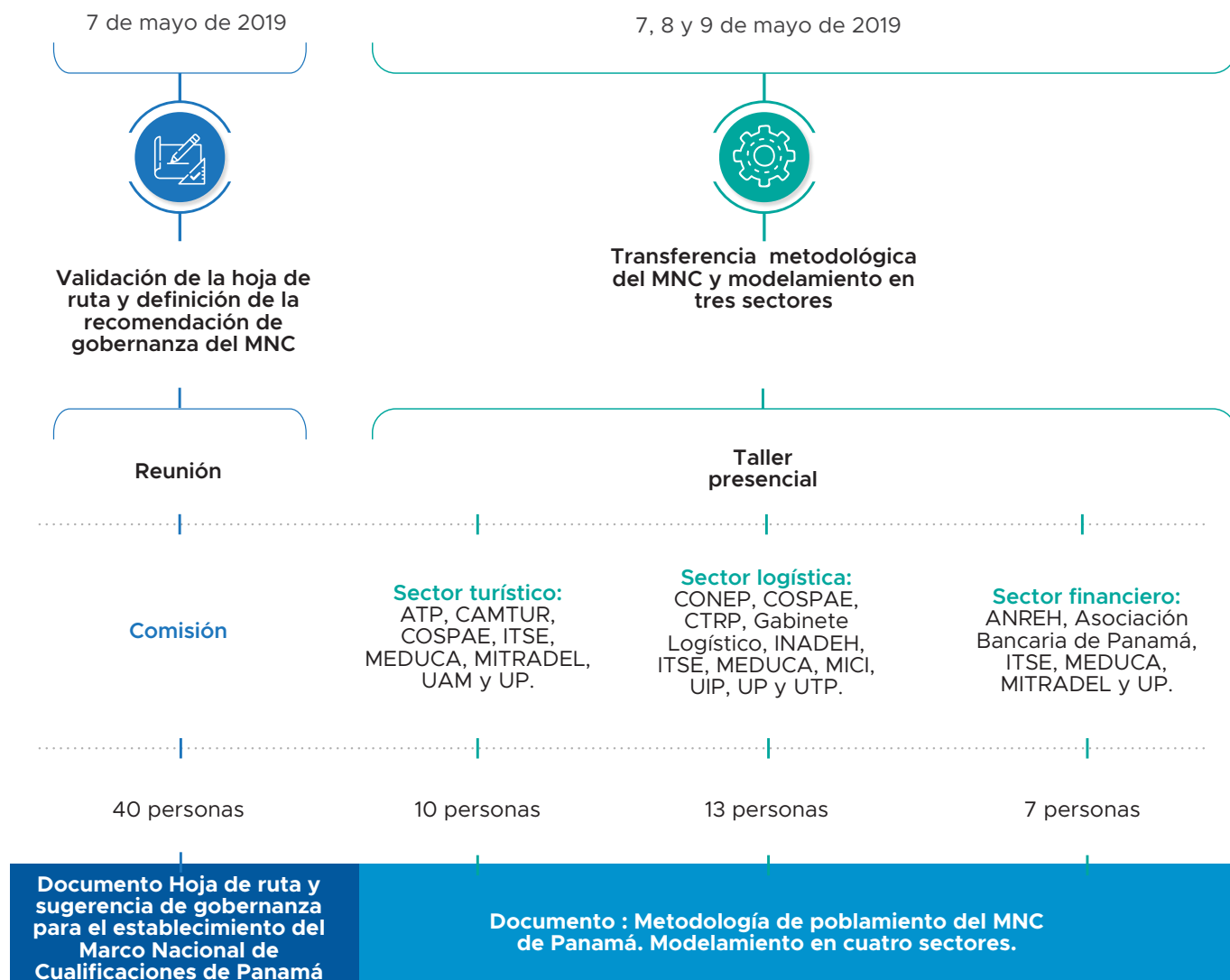
5. LÍNEA DE TIEMPO DEL ACUERDO

En la **figura 13** se presenta la línea de tiempo del Acuerdo CAF y OIT/CINERFOR con MTRADEL para el desarrollo de acciones para el diseño de un MNC.

Figura 13. Línea de tiempo del Acuerdo







5 de junio de 2019



Entrega de productos
del Acuerdo de
Cooperación Técnica
CAF y OIT/CINTERFOR

Reunión

Alta Comisión de la
Política Pública de
Empleo sobre las
ocupaciones técnicas
y profesionales



6. RECOMENDACIONES

A partir del proceso llevado a cabo en el marco de la Cooperación Técnica, se recomienda al MITRADEL:

1. Dar continuidad a la Comisión Operativa para la Articulación del Sistema de Formación Profesional con las necesidades del sector productivo y Marco Nacional de Cualificaciones del Consejo Consultivo Permanente en Ocupaciones Técnicas y Profesionales, en tanto se ha logrado construir una visión compartida a partir de la cual cobra sentido la construcción del MNC de Panamá. Además, porque ha permitido activar un proceso de diálogo tripartito que es fundamental para la construcción del MNC y su utilización efectiva como herramienta para: a) la organización de la oferta de educación y formación; b) la comunicación entre los sectores de educación y trabajo y el avance en la generación de los sistemas de anticipación de habilidades requeridas; c) la transformación curricular de los programas de formación con sus consecuentes impactos en la calidad y pertinencia de la oferta; d) la implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad; e) la promoción de procesos de reconocimiento de saberes previos, entre otros frentes identificados como prioritarios
2. Difundir el proceso llevado a cabo para la construcción del MNC con sus distintos productos, entre diversos actores con liderazgo y capacidad de movilización en torno al tema.
3. Establecer el mecanismo de gobernanza del MNC, a lo cual se puede analizar la figura de la Autoridad Nacional de Cualificaciones, según lo recomendado por la Comisión, con el fin de garantizar que el proceso del MNC se instaure efectivamente en el país.
4. Definir un escenario de transición mientras se constituye la estructura de gobernanza o Autoridad Nacional de Cualificaciones, con el fin de que el proceso llevado a cabo entre 2018 y 2019 pueda avanzar.
5. Activar los procesos de normalización de competencias para que sus resultados sirvan de insumos para la definición de cualificaciones
6. Establecer una comunicación directa con el equipo encargado del Marco de Cualificaciones de la Educación Superior Centroamericana (MCESCA), con el fin de que se socialice la decisión de la Comisión que validó la armonización del MNC en los niveles 6, 7 y 8 con ese marco, con el ánimo de alcanzar un marco con carácter nacional.

7. Establecer y consolidar la figura de mesas sectoriales para que se adelanten procesos de poblamiento del MNC, con acompañamiento metodológico. Como se recomendó en el documento de la hoja de ruta, es preciso un proceso gradual que permita ir avanzado y mostrando resultados concretos por sectores. Se sugiere retomar los ejercicios realizados en los cuatro sectores que fueron sensibilizados y que recibieron la transferencia metodológica para el poblamiento del MNC, para que con todos los actores presentes se adelanten las etapas necesarias para la construcción de cualificaciones.
8. Consolidar capacidades en los equipos técnicos que puedan actuar como acompañantes metodológicos en los sectores priorizados.
9. Continuar con el proceso de documentación y sistematización del proceso de construcción del MNC, de manera que se puedan registrar los avances, las lecciones aprendidas y los acuerdos conjuntos que se van alcanzando.
10. Definir desde el inicio las bases para un sistema de información de cualificaciones que permita ubicar los desarrollos y ponerlos al servicio de los distintos actores: oferentes de formación, gremios, empresas, jóvenes en procesos de orientación, trabajadores y público en general.
11. Favorecer espacios para compartir buenas prácticas con otros países que avanza en la construcción de sus MNC y en la consolidación de los esquemas de gobernanza.
12. Presentar al nuevo gobierno el proceso llevado a cabo para la construcción del MNC y los productos alcanzados y la hoja de ruta para su establecimiento, con una recomendación de continuidad.

