

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

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

Presentación	7
Agradecimientos	8
Siglas y acrónimos	9
Hoja de ruta en la implementación del MNC de Panamá	11
1. Hoja de ruta en la implementación del MNC	12
1.1. Primera etapa: diseño del MNC	12
1.2. Segunda etapa: implementación del MNC	14
1.3. Tercera etapa: hacia la consolidación de un Sistema Nacional de Cualificaciones	16
2. Estrategia de implementación del MNC	18
3. Gobernanza del MNC	20
4. Elementos para la definición de un modelo de gobernanza del MNC	25
5. Análisis de escenarios posibles de gobernanza del MNC	28
6. Hacia un modelo de gobernanza del MNC Panamá. Resultados del taller con la Comisión para la Articulación de la Formación Profesional en el Mundo Laboral y el Marco Nacional de Cualificaciones	30
6.1. Naturaleza de la Autoridad	30
6.2. Características de la Autoridad	30
6.3. Principios de la Autoridad	31
6.4. Escenario de transición	31
6.5. Presentación de los avances del MNC al nuevo gobierno.	32

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Primera etapa: diseño del MNC	13
Cuadro 2. Segunda etapa: implementación del MNC	14
Cuadro 3. Tercera etapa: hacia la consolidación de un Sistema Nacional de Cualificaciones	17
Cuadro 4. Estrategia de implementación del MNC	18
Cuadro 5. Elementos que se deben resolver para favorecer la implementación del MNC	19
Cuadro 6. Cinco posibles modelos de gobernanza del MNC	22
Cuadro 7. Algunos ejemplos de entidades que regulan MNC	22
Cuadro 8. Funciones de una Autoridad Nacional de Cualificaciones	27
Cuadro 9. Análisis de los tres escenarios propuestos para la gobernanza del MNC de Panamá	29



PRESENTACIÓN

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 incluya los niveles y certificaciones educativos y laborales.

Este documento se desarrolla en seis capítulos. El primero contiene la propuesta de hoja de ruta para el establecimiento del MNC en Panamá, presenta el proceso de diseño del MNC y las etapas que siguen para su implementación. En el segundo, se explora la estrategia más conveniente para lograr la implementación del MNC bajo dos modelos posibles. En el tercer apartado, se aborda la gobernanza y se recogen algunos modelos y lecciones aprendidas en otros países. En la cuarta parte se incluyen algunos elementos para la definición del modelo de gobernanza del MNC. En desarrollo de una sesión de la Comisión para la Articulación de la Formación Profesional en el Mundo Laboral y el Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá se llevó a cabo un ejercicio de análisis de tres posibles escenarios de gobernanza del MNC, el cual es incluido en el quinto apartado. En el sexto y último capítulo se presentan los resultados del ejercicio taller con la Comisión sobre el modelo de gobernanza para el MNC.

La elaboración de este documento estuvo a cargo de Liliana González Ávila, Consultora, contó con la orientación y aportes técnicos de Fernando Vargas Zúñiga de OIT/Cinterfor y los aportes de Pabla Ávila Fernández con la experiencia y aprendizajes de la Comisión Nacional de Certificación de Competencias –ChileValora. El documento recoge el análisis y sugerencias de los miembros de la Comisión para la Articulación de la Formación Profesional en el Mundo Laboral y el Marco Nacional de Cualificaciones.

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	COSPAE
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

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

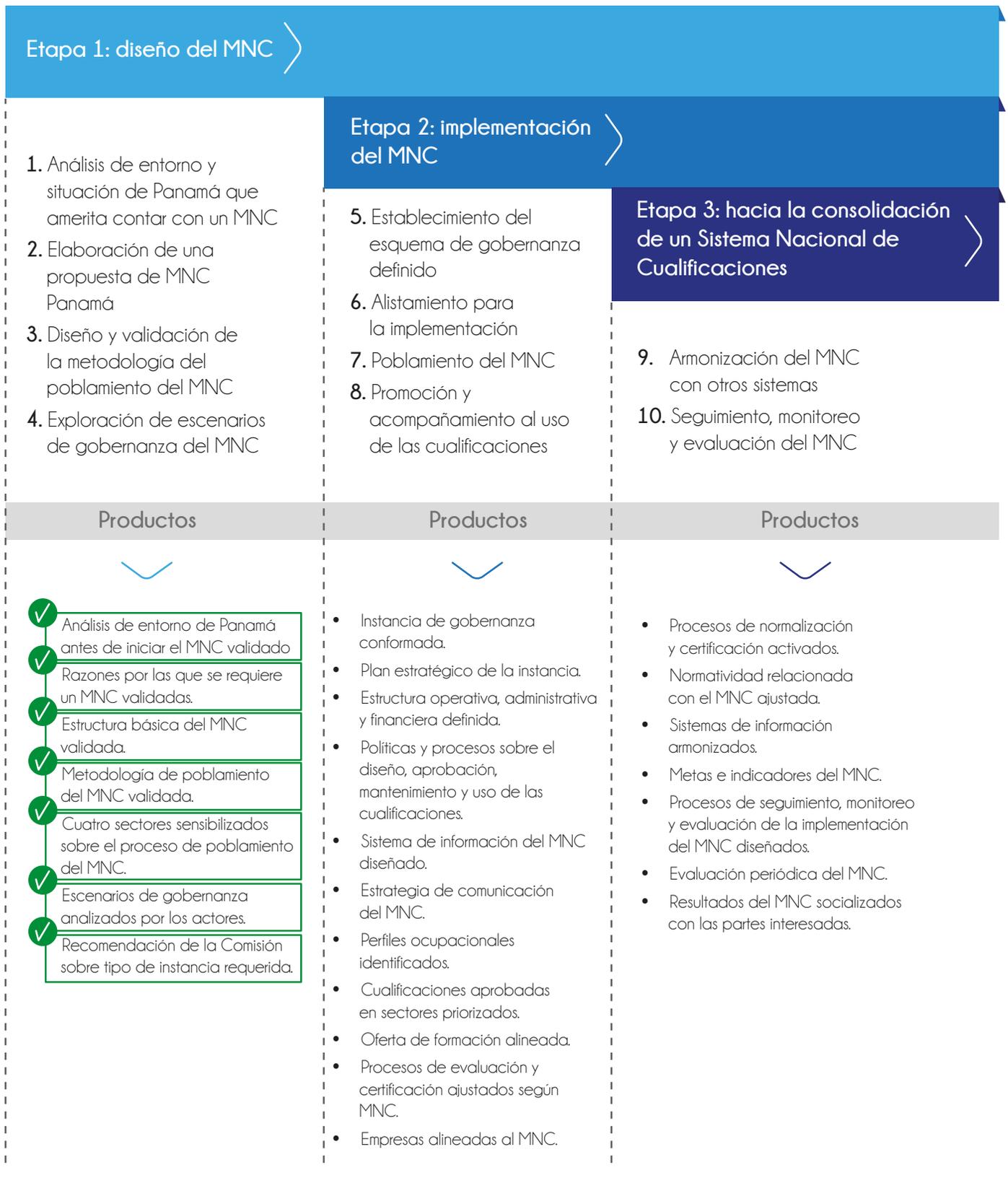
AMPYME	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANREH	Asociación Nacional de Profesionales de Recursos Humanos
APEDE	Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa
ATP	Autoridad de Turismo de Panamá
AUPPA	Asociación de Universidades Privadas de Panamá
CAMTUR	Cámara 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
CONAUPA	Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá



CONEP	Consejo Nacional de la Empresa Privada
CONUSI	Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente
COSPAAE	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 Habilitación 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



Hoja de ruta en la implementación del MNC de Panamá



1. HOJA DE RUTA EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MNC

En primer lugar, se visualizan las acciones que se han venido desarrollando desde 2018, como resultado del acuerdo entre OIT/Cinterfor y CAF para brindar cooperación técnica a la República de Panamá para el diseño del MNC; en un segundo momento, se relacionan los hitos y las acciones que se recomiendan para la implementación del MNC Panamá y en el tercer momento, se señalan las acciones prioritarias que facilitarían el avance posterior hacia la consolidación de un Sistema Nacional de Cualificaciones.

Para el diseño de la hoja de ruta se tuvieron como referencia principalmente las experiencias de Chile¹, Costa Rica², Colombia³ y República Dominicana⁴, así como las recomendaciones de la OIT⁵, y OIT/Cinterfor⁶ y la *European Training Foundation*⁷.

1.1. Primera etapa: diseño del MNC

El avance de la primera etapa permite a la República de Panamá contar con la estructura del MNC, construida a partir de la revisión de las distintas ofertas de educación y formación así como de modelos de marcos de cualificaciones en otras partes del mundo. Tuvo como resultado contar con un matriz de MNC y sus respectivos descriptores por nivel. Esta estructura fue validada con los actores participantes tanto en el espacio virtual Cinterfor (evc.oitcinterfor.org) como en un taller realizado para el sector construcción⁸.

La sola definición de la estructura de un marco de cualificaciones no es suficiente; es necesario avanzar en su poblamiento, ya que la sola matriz no basta para cumplir el papel de organizar la oferta educativa y de formación, para visibilizar los resultados de aprendizaje alcanzados por las personas a través de diversas vías, tanto formales como informales, así como para generar las transformaciones que permitan un diálogo más fluido entre la oferta de formación y el sector productivo para estrechar las brechas de talento humano presentes en el país.

¹ 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.t

² GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. *Marco Nacional de Cualificaciones Educación y Formación Técnica Profesional*. Propuesta. Costa Rica. 2015. P. 54.

³ REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Marco Nacional de Cualificaciones*. Colombia. Ministerio de Educación Nacional. Bogotá. 2017. P. 19.

⁴ MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA-MINERD. *Marco Nacional de Cualificaciones para República Dominicana Bases*. MINERD. Santo Domingo. 2015. P. 100.

⁵ 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

⁶ 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

⁷ 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/529BOA5F8060186AC12581E100546EA8_Qualifications%20frameworks.pdf

⁸ Ciudad de Panamá, 20 al 22 de marzo de 2019.



Por ello, en la primera etapa de diseño del MNC Panamá (cuadro 1) se generaron acciones para que el país cuente, con capacidades instauradas para su poblamiento. Esta transferencia de capacidades se trabajó a partir de un ejercicio de sensibilización llevado a cabo con tres sectores productivos de carácter estratégico para Panamá (turismo, logística y financiero) que participaron en el taller de transferencia metodológica, con un conjunto de actores de entidades como el MEDUCA, MITRADEL, INADEH, ITSE, IPHE, ANREH, a quienes se les ha transferido la metodología para el poblamiento del marco, con lo cual podrían eventualmente acompañar este ejercicio con otros sectores⁹.

Cuadro 1. Primera etapa: diseño del MNC

Hito	Acciones	Producto	Fecha del alcance
1. Análisis de entorno y situación de Panamá que amerita contar con un MNC	1.1. Levantamiento de información secundaria.	Documento de análisis de entorno de Panamá antes de iniciar el MNC validado Razones por las que se requiere un MNC validadas.	Julio a septiembre de 2018
	1.2. Grupos focales con actores.		7 al 8 de agosto de 2019
	1.3. Entrevistas a actores clave.		29 al 31 de agosto de 2018
	1.4. Validación del análisis de entorno.		30 y 31 de octubre de 2018
2. Elaboración de una propuesta de MNC Panamá	2.1. Propuesta de objetivos, principios y características del MNC Panamá.	Documento con la propuesta del MNC Panamá validada.	Noviembre de 2018
	2.2. Elaboración y validación de la propuesta de matriz del MNC: niveles y descriptores.		Noviembre a diciembre de 2018
	2.3. Validación virtual de la propuesta de matriz y descriptores.		30 y 31 de octubre de 2018
	2.4. Definición detallada de los descriptores por nivel.		Diciembre de 2018 a febrero de 2019
3. Diseño y validación de la metodología del poblamiento del MNC	3.1. Diseño de la metodología de poblamiento del MNC Panamá.	Documento con la metodología de poblamiento del MNC validada.	Febrero a marzo de 2019
	3.2. Validación de la metodología de poblamiento del MNC Panamá en el sector de construcción.		20 a 22 de marzo de 2019
	3.3. Modelamiento de perfiles.	Cuatro sectores sensibilizados para dar continuidad al proceso de poblamiento del MNC.	Marzo a mayo de 2019
	3.4. Transferencia metodológica en tres sectores.		7 al 9 de marzo de 2019
4. Escenarios de gobernanza del MNC	4.1. Definición del alcance esperado del MNC.	Escenarios de gobernanza analizados por los actores.	Marzo a abril de 2019
	4.2. Análisis de escenarios de gobernanza (tipo de instancia requerida).		7 de mayo de 2019

Fuente: elaboración propia

⁹ Taller de poblamiento con el sector de la construcción: Ciudad de Panamá, 20 al 22 de marzo de 2019. Taller de transferencia de capacidades: sectores de turismo, logística y financiero: 7 al 9 de mayo de 2019.

1.2. Segunda etapa: implementación del MNC

La segunda etapa de la hoja de ruta (**cuadro 2**) consiste en la implementación del MNC, para lo cual se están sugiriendo, a partir de la experiencia de otros países, los momentos claves que debe surtirte incluyendo el esquema de gobernanza, el poblamiento sectorial del MNC y el uso de las cualificaciones en distintos contextos tanto educativos como del sector productivo.

El proceso de poblamiento es central en la implementación del MNC porque de lo contrario, no se contaría sino con la matriz, lo que limita el alcance pleno de sus beneficios como herramienta no solo de referencia sino de organización de la oferta educativa y de formación y de diálogo entre esta y el sector productivo.

El poblamiento se lleva a cabo generando las cualificaciones para el país. Para lo cual se sugiere un proceso progresivo que permita avanzar paulatinamente con los sectores estratégicos. Tales sectores pueden definirse en consideración a criterios tales como: importancia en la economía panameña por su contribución al producto interno bruto, peso en las exportaciones, generación de empleo y condiciones de la oferta de talento humano, como falta de competencias clave, brechas de capital humano, esto es, entre los requerimientos de las empresas y los programas de las entidades de educación y formación, entre otros. Para el desarrollo de procesos de poblamiento, la cooperación técnica OIT/ Cinterfor y CAF consolidó como uno de sus productos un documento metodológico de referencia.

Cuadro 2. Segunda etapa: implementación del MNC

Hito	Acciones	Producto
5. Establecimiento del esquema de gobernanza	5.1. Definición de gobernanza del MNC.	Escenario de gobernanza definido.
	5.2. Elaboración del marco jurídico.	Ruta normativa y proyecto de decreto, resolución, o herramienta jurídica adecuada para consolidar la instancia de gobernanza del MNC.
	5.3. Conformación del nivel de dirección estratégica del MNC.	Nivel de estratégico conformado.
	5.4. Definición estratégica, procedimental, operativa, presupuestal y normativa del nivel de dirección del MNC.	Plan estratégico de la instancia. Documento descriptivo de los procesos centrales de la instancia. Diseño de la planta de personal requerida para adelantar los procesos. Mecanismo de financiamiento definido (fuentes, uso, mecanismo de asignación, ejecución, seguimiento y control).



Hito	Acciones	Producto
6. Alistamiento para la implementación (nivel de operativo)	6.1. Definición del alcance de las cualificaciones.	Usos de las cualificaciones definidos (formación, certificación, homologación, etc.).
	6.2. Definición de procesos de diseño, aprobación, mantenimiento y uso de las cualificaciones.	Manual de procesos de diseño, aprobación, mantenimiento y uso de las cualificaciones.
	6.3. Asignación de funciones para el desarrollo de los procesos.	Definición de la planta de cargos de la instancia de gestión del MNC.
	6.4. Diseño e implementación del sistema de información del MNC.	Sistema de información del MNC y plataforma informática.
	6.5. Alienación de los funcionarios de gestión sobre el propósito, matriz, descriptores, procesos e instancias relacionadas con el MNC Panamá.	Alineación del equipo de profesionales de la gestión sobre el marco.
	6.6. Definición de prioridades sectoriales de implementación del MNC.	Sectores productivos priorizados.
	6.7. Formación de acompañantes metodológicos para el poblamiento del MNC.	Acompañantes metodológicos formados.
	6.8. Conformación de mesas o instancias sectoriales según prioridades definidas.	Mesas o instancias sectoriales conformadas.
	6.9. Definir una estrategia de comunicación del propósito, sentido, avances en el diseño y desafíos del MNC dirigida al sector productivo, oferentes de educación y formación, entidades encargadas de otorgamiento de idoneidad, asociaciones empresariales, organizaciones de trabajadores, nuevos actores de gobierno.	Estrategia de comunicación del MNC.
	6.10. Implementar la estrategia de comunicación del MNC.	Partes interesadas sensibilizadas sobre el MNC.
7. Poblamiento del MNC (nivel sectorial)	7.1. Caracterización sectorial (ocupaciones, oferta y demanda, requerimientos).	Información sectorial clave.
	7.2. Levantamiento del mapa de actores sectoriales.	Mapa de actores sectoriales.
	7.3. Conformación de mesas sectoriales.	Mesas Sectoriales.
	7.4. Análisis de la oferta educativa y de formación en el sector.	Perfiles ocupacionales a los que apunta la oferta de educación y formativa.
	7.5. Poblamiento del MNC en los sectores priorizados.	
	7.6. Diseño de cualificaciones sectoriales.	Cualificaciones aprobadas.
	7.7. Aprobación de las cualificaciones.	
8. Promoción y acompañamiento al uso de las cualificaciones	8.1. Uso de las cualificaciones para el ajuste de la oferta de educación y formación.	Oferta alineada.
	8.2. Uso de las cualificaciones en procesos de evaluación y certificación (incluido el reconocimiento de aprendizajes informales).	Procesos de evaluación y certificación ajustados según MNC.
	8.3. Uso de las cualificaciones en los procesos sectoriales de identificación de necesidades de talento humano.	Informes sectoriales de necesidades reportados con referencia al MNC.
	8.4. Uso de las cualificaciones en los procesos de gestión del talento humano en el sector productivo.	Empresas con procesos de selección, evaluación, capacitación, remuneración y plan de carrera con referencia al MNC.

Fuente: elaboración propia a partir de varios documentos

1.3. Tercera etapa: hacia la consolidación de un Sistema Nacional de Cualificaciones

La tercera etapa (**cuadro 3**) hace referencia a un conjunto de decisiones y acciones que permiten avanzar hacia la consolidación de un sistema de cualificaciones, derivado de la aplicación del MNC y del interés de lograr una mayor articulación con otros sistemas del país. Lo anterior implica, por un lado, la armonización de los distintos componentes de un sistema de cualificaciones tales como la habilitación de la oferta educativa y formativa, el aseguramiento de la calidad, la normalización y certificación de competencias laborales, así como la generación de interoperabilidad del MNC con los distintos sistemas de información del país y, por el otro, la generación de información a partir del seguimiento, el monitoreo y la evaluación de los avances y usos del MNC.

Diferencia entre Sistemas de Cualificaciones y Marcos de Cualificaciones: Los sistemas de cualificaciones “incluyen todos los aspectos de las actividades de un país que se vinculan con el reconocimiento de aprendizajes. Tales sistemas comprenden los medios para elaborar y operativizar las políticas nacionales o regionales acerca de las cualificaciones, la organización institucional, los procesos de aseguramiento de calidad, los procesos de evaluación y de asignación de recursos financieros, los procesos y dispositivos de normalización y certificación de competencias y cualificaciones y otros mecanismos que vinculan a la educación y la capacitación con el mercado laboral y la sociedad civil. En este sentido, un Sistema de Cualificaciones va mucho más allá que un Marco de Cualificaciones, que podrá ser uno de sus elementos constitutivos”¹⁰.

En particular, es recomendable establecer el relacionamiento del MNC con los sistemas de aseguramiento de la calidad, cuyo avance es muy limitado en Panamá, por tanto, utilizar el MNC como herramienta para la habilitación y reconocimiento de calidad de la oferta de programas de educación y formación, es una medida a implementar que contribuiría a atender los problemas de pertinencia y calidad.

¹⁰ BILLOROU, N. Y VARGAS, F. *Herramientas básicas para el diseño e implementación de Marcos de Cualificaciones*. P. 27. Disponible en Internet en http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/marco.pdf



Cuadro 3. Tercera etapa: hacia la consolidación de un Sistema Nacional de Cualificaciones

Hito	Acciones	Producto
9. Armonización del MNC con otros sistemas	9.1. Generación de insumos para el MNC a nivel de normalización y certificación de competencias laborales	Activación de procesos de normalización y certificación de competencias en sectores priorizados para el MNC.
	9.2. Armonización de los mecanismos de habilitación de la oferta educativa y de formación con el MNC	Reglamentación sobre habilitación de la oferta alineada con el MNC. Criterios y condiciones de calidad para la habilitación de la oferta hacen referencia al MNC.
	9.3. Armonización de los distintos sistemas de información (empleo, vacantes, egresados) con el MNC	Incorporación de variables asociadas a nivel de cualificación o cualificaciones según MNC, obtenidas o requeridas, en los sistemas de información.
	9.4. Armonización de los procesos de reconocimiento e idoneidad profesional con el MNC	Normatividad, criterios y procesos relacionados con otorgamiento de idoneidad, ajustados para incluir el MNC como referente.
	9.5. Armonización de los procesos de aseguramiento de calidad con el MNC	Normatividad, criterios y procesos relacionados con el aseguramiento de la calidad, ajustados para incluir el MNC como referente.
	9.6. Armonización del MNC con la aplicación en el país del Marco de Cualificaciones de Educación Superior Centroamericano-MCESCA	Normatividad, criterios y procesos relacionados con el aseguramiento de la calidad de la educación superior, bajo el MCESCA como referente alineado con el MNC.
	9.7. Ajustes normativos derivados de la armonización del MNC	Normatividad ajustada.
10. Seguimiento, monitoreo y evaluación del MNC	10.1. Definición de metas de implementación del MNC	Metas del MNC
	10.2. Definición de indicadores para el seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación del marco	Indicadores de producto (cualificaciones construidas, por ejemplo), resultado (mesas sectoriales constituidas, por ejemplo) e impacto (cierre de brechas, entre otras.) del MNC.
	10.3. Diseño de los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación del MNC	Procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación del MNC diseñados.
	10.4. Implementación de los procesos seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación del MNC	Evaluación periódica del MNC
	10.5. Presentación periódica de resultados al nivel de dirección del MNC	Resultados del MNC socializados con las partes interesadas.
	Decisiones de reorganización tomadas.	

Fuente: elaboración propia a partir de varios documentos

2. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL MNC

Como se desprende de la hoja de ruta antes presentada, la implementación del MNC comprende¹¹:

- Elaborar, implementar y revisar los procedimientos del MNC;
- analizar, aprobar y registrar las cualificaciones en el MNC;
- difundir la información pública acerca del MNC;
- promover la utilización del MNC;
- asesorar al gobierno respecto de las políticas de cualificaciones;
- monitorear y evaluar los resultados e impactos de la implementación del MNC.

Esta implementación se puede seguir bajo dos estrategias: integral o progresiva¹². En el **cuadro 4** se presentan las ventajas y desventajas de cada una de las dos estrategias.

Cuadro 4. Estrategia de implementación del MNC

Estrategia de implementación	Ventajas	Desventajas
Integral	Visión estratégica	Activación de procesos de normalización y certificación de competencias en sectores priorizados para el MNC.
Diseño sistémico	Ritmos diferentes de los distintos oferentes de educación y formación	Reglamentación sobre habilitación de la oferta alineada con el MNC. Criterios y condiciones de calidad para la habilitación de la oferta hacen referencia al MNC.

Fuente: BILLOROU, N. Y VARGAS, F. Herramientas básicas para el diseño e implementación de Marcos de Cualificaciones. P. 88. Disponible en Internet en http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/marco.pdf

Para la implementación del MNC de Panamá se propone una **estrategia progresiva** en tanto permitirá desarrollar el alcance que se ha definido de una manera que garantice el avance en sectores estratégicos para el desarrollo del país y que se puedan atender los factores que favorecen su implementación y el avance progresivo hacia un Sistema Nacional de Cualificaciones.

Algunos elementos que se deben considerar en la implementación del MNC de Panamá, de acuerdo con la experiencia internacional, se presentan en el **cuadro 5**.

¹¹ BILLOROU, N. Y VARGAS, F. Herramientas básicas para el diseño e implementación de Marcos de Cualificaciones. P. 103. Disponible en Internet en http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/marco.pdf

¹² BILLOROU, N. Y VARGAS, F. Herramientas básicas para el diseño e implementación de Marcos de Cualificaciones. P. 89. Disponible en Internet en http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/marco.pdf



Cuadro 5. Elementos que se deben resolver para favorecer la implementación del MNC¹³

Elemento	¿En qué consiste?	¿Qué implica en Panamá?
Marco normativo	Coherencia de las normas y leyes con los objetivos del MNC.	Emitir un decreto ejecutivo o figura correspondiente que avale el MNC y defina la gobernanza. Establecer los ajustes que se requieren para resolver barreras de movilidad en el sistema educativo y de formación.
Articulación política	Coordinación política y técnica entre entidades de gobierno.	Definir la entidad gubernamental líder del proceso, valorando previamente la capacidad institucional. Favorecer la continuidad de la Alta Comisión.
Condiciones técnicas	Mecanismos para la identificación de competencias. Elaboración de estándares de competencia. Registro estandarizado de normas de competencia. Elaboración de programas de formación por competencias. Acreditación de instituciones. Aseguramiento de calidad. Disponibilidad de talento humano técnico.	Reactivar los procesos de normalización de competencias. Revisar los procesos de diseño de los programas de formación. Revisar o establecer los procesos de acreditación de instituciones. Definir mecanismos de aseguramiento de calidad. Formar equipos técnicos.
Involucramiento de actores sociales	Procesos y espacios de participación de actores. Antecedentes del diálogo tripartito.	Favorecer la continuidad de la Comisión del MNC. Dar continuidad a ejercicios como Compromiso Nacional por la Educación. Activar comités o mesas sectoriales.
Financiamiento	Recursos disponibles para la implementación del MNC.	Definir un rubro presupuestal para el MNC, bien de presupuesto nacional o aportes específicos a la instancia definida.
Medidas para los potenciales usuarios	Incentivos y estrategias diferenciadas para promover la inserción formativa y la focalización de políticas, estrategias y acciones para incluir aquellos colectivos más vulnerables.	Involucrar el MNC como referente en el diseño de programas del gobierno dirigidos a población vulnerable.
Instituciones formativas	Estímulos, coherencia con buenas prácticas y limitaciones logísticas.	Definir un sistema de aseguramiento de la calidad para la educación y la formación técnica y profesional con referencia al MNC.

Fuente: elaboración propia con base en distintas fuentes y en los grupos focales y entrevistas realizadas con actores de Panamá.

El proceso de implementación del MNC debe permitir la creación de confianza en las cualificaciones, lo que se logra no solo con la vinculación de las distintas partes interesadas, sino con un sector productivo activo en el poblamiento del MNC.

¹³ Adaptado a Panamá basado en BILLOROU, N. Y VARGAS, F. *Herramientas básicas para el diseño e implementación de Marcos de Cualificaciones*. P. 88. Disponible en Internet en http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/marco.pdf

3. GOBERNANZA DEL MNC

Para lograr la implementación del MNC se requiere emprender acciones de nivel estratégico, sectorial y operativo. En el nivel estratégico, se incluyen las definiciones sobre el alcance del MNC, su relacionamiento con las distintas partes interesadas, el diseño y la articulación política e articulación interinstitucional así como el ajuste normativo que se debe promover para la apropiación del MNC y su armonización con los sistemas de aseguramiento de la calidad de la oferta educativa y de formación, de información, de anticipación de necesidades, certificación de competencias, entre otros.

En el nivel sectorial incluye las acciones de acompañamiento técnico para los procesos de poblamiento del marco en sectores claves que deberán ser definidos, que incluye la creación y desarrollo de mesas o comité sectoriales.

En el nivel operativo se incluyen las acciones orientadas a la puesta en marcha de sistemas de información, estrategias de comunicación y divulgación y mecanismos de seguimiento y monitoreo.

De ahí que el éxito pleno de un MNC se deriva de la definición de un claro mecanismo de gobernanza que aborde los tres niveles, se ajuste a las características del contexto del país y se instale normativamente para que, a partir de su propio diseño, cumpla las funciones que se requieren y genere las condiciones de sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

La gobernanza es el “sistema de dirección estratégica, construido a partir del equilibrio y la interacción multiactoral (actores gubernamentales, privados y sociales en sentido amplio)”¹⁴. Consiste en un esquema o arreglo institucional que conduce a que el MNC cumpla los propósitos para los que fue creado.

La función principal de la gobernanza del MNC es sostener su implementación¹⁵, y para ello:

- 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 país¹⁶

¹⁴ *Ibid.* P. 119.

¹⁵ *Op. Cit.* P. 48

¹⁶ Los MNC son fundamentales para dar reconocimiento y regular la vinculación del talento humano en escenarios de alta movilidad de personas, como en Europa y Emiratos Árabes. UNESCO INSTITUTE FOR LIFELONG LEARNING. P. Cit. P. 47.



Es preciso definir un contexto normativo que permita establecer mecanismos para que el MNC logre articularse con otros sistemas existentes y consolidarse, formalizarse y dar señales a los distintos actores sobre:

- Los tipos y formatos de las cualificaciones
- 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

“La gobernanza, un factor crítico y ciertamente de los más difíciles de abordar. Las experiencias internacionales muestran que en varios países se ha creado estructuras de gobernanza tripartita para dirigir el marco. Es clave en este sentido asegurar que no exista una apropiación particular del mismo y que su implementación, además de resolver problemas reales y sentidos como son la ausencia de calidad y la desarticulación de las cualificaciones, también agregue un factor de innovación en las políticas públicas de desarrollo del talento humano en los países”¹⁷.

La gobernanza puede adoptarse bajo diferentes modelos **(cuadro 6)** en razón a las condiciones del contexto, a la evaluación técnica de su viabilidad y a la voluntad política, con el fin de asegurar la implementación del MNC para el país y, con ello, aprovechar los beneficios que se desprenden de su aplicación tanto en el sector educativo, productivo como del gobierno mismo. Van desde los ministerios de educación o trabajo, así como agencias específicas o autoridades especializadas que son las figuras que predominan, las comisiones o mesas sectoriales, hasta las cámaras de comercio u organizaciones sociales o empresariales **(cuadro 7)**.

¹⁷ *Ibíd.* P. 19.



Cuadro 6. Cinco posibles modelos de gobernanza del MNC

Figura	Fortaleza	Desventaja
Comisión o Autoridad Nacional Tripartita	Recoge los intereses y expectativas de las partes interesadas.	La concertación puede facilitar el proceso de apropiación del MNC y su uso
Ministerio (oficina o instancia dentro de la entidad: Trabajo, Educación)	Facilita establecer las condiciones normativas requeridas para impulsar la aplicación del MNC.	Puede verse afectada por los cambios de gobierno. Las acciones del MNC pueden no adquirir la preponderancia que se requiere.
Agencia (gubernamental de carácter autónomo) o autoridad de cualificaciones	Se crean capacidades para el país para enfrentar presiones externas. Pueden contar con recursos de presupuesto que impide que se desvie la gestión en la búsqueda de sostenibilidad.	El proceso de estructuración y puesta en marcha podría carecer de las condiciones técnicas, operativas y presupuestales.
Comités o mesas sectoriales	Lectura permanente de las necesidades del talento humano y su concreción en cualificaciones.	Fuente del presupuesto puede llevar a desviar el foco de la actividad. Cubriría solamente los sectores de alcance del comité respectivo.
Cámaras de Comercio o asociaciones empresariales	Se recoge de primera mano la perspectiva del sector productivo sobre los requerimientos de desempeño de talento humano.	Interlocución con el sector gobierno puede ser más restringida.

Fuente: elaboración a partir de diversas fuentes

Cuadro 7. Algunos ejemplos de entidades que regulan MNC

País	Entidad que regula el MNC
Inglaterra	National Council for Vocational Qualifications (creado en 1986 y solo hasta 2000 entra en pleno funcionamiento) P. 47
Irlanda	National Qualifications Authority
Sudáfrica	South African Qualifications Authority Act (creado en 1985) P. 47
Nueva Zelanda	New Zealand Qualifications Authority (creado en 1989)
Georgia	Centro Nacional de Educación Mejora de la calidad
Francia	Comisión Nacional tripartita de Certificación Profesional (CNCP) (creada en 2002)
Malasia	Agencia de Calificaciones "se ocupa de las cualificaciones y la provisión de garantía de calidad en el sector de educación superior y colegios comunitarios (ETF, 2012)". P. 47
Marruecos	National Qualification Framework Commission ¹⁸

Fuente: Elaboración a partir de UNESCO INSTITUTE FOR LIFELONG LEARNING. Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks Volume I: Thematic Chapters. Chapter 1: Between communication and transformation: the impact of European national qualifications frameworks. 2015 P. 13.

¹⁸ GALVIN ARRIBAS, J. Governance arrangements for vocational education and training IN EFT partner countries. Analytical Overview 2012-2017. EUROPEAN TRAINING FOUNDATION. P. 32. Disponible en Internet en <https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2019-02/VET%20governance%20in%20ETF%20partner%20countries%202012-17.pdf>



“En el diseño de un marco de cualificaciones, su gobernanza es más importante que el metalenguaje de descriptores, niveles y resultados de aprendizaje”¹⁹.

“Hay dos cuestiones clave de la gobernanza: facilitar la coordinación de políticas entre las entidades gubernamentales y asegurar la adecuada participación de los grupos de interés”²⁰.

En el contexto latinoamericano, se puede resaltar el caso de República Dominicana (**recuadro 1**), en donde la gobernanza del MNC fue orientada a garantizar la participación de todos los actores y no solamente del sector académico²¹.

Recuadro 1. República Dominicana: Comisión Nacional de Cualificaciones

La República Dominicana adopta, mediante un decreto presidencial, la Comisión Nacional de Cualificaciones “como órgano consultivo, de participación institucional y de asesoramiento del Gobierno, en materia de un Marco Nacional de Cualificaciones para la República Dominicana, y de un entorno institucional para su gestión”.

La arquitectura organizacional de la Comisión es la siguiente:

- Comisión nacional tripartita (gobierno, sector sindical y sector empresarial)
- Comité técnico conformado por varios ministerios incluidos los de Presidencia, Economía, Planificación y Desarrollo, Educación y Educación Superior, Trabajo y el Instituto Nacional de Formación Profesional-INFOTEP
- Unidad Operativa de Apoyo: conformada por un coordinador, con algunos expertos delegados por las entidades miembro del comité técnico y personal de apoyo tanto técnico como administrativo

Fuente: Marco de Cualificaciones de la República Dominicana. Presentación del Viceministro de la Presidencia, Juan Ariel Jiménez. Marco Nacional de Cualificaciones de la República Dominicana MNC RD. 22 de junio de 2017. Disponible en http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/PresentacionMNCrep_dominicana.pdf

¹⁹ 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

²⁰ 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

²¹ VARGAS, F. Y OTROS. *Avanzado hacia los Marcos Nacionales de Cualificaciones: la experiencia de Chile y República Dominicana*. Organización Internacional del Trabajo (OIT/CINTERFOR). P. 76. Disponible en Internet en https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/panorama12_Cinterfor_seg.pdf

En Chile, la hoja de ruta de implementación del Marco de Cualificaciones de la Formación Técnico Profesional-MCTP, contempló el fortalecimiento de la institucional existente a la vez que la creación de una agencia de formación técnico profesional, en la dimensión de gobernanza e institucionalidad. También se creó un Consejo Asesor que visibilizó el MCTP, logró el apoyo de los grupos de interés y movilizó decisiones en el Ministerio de Educación en relación con la inclusión de la formación profesional en la Ley General de Educación²².

Las características deseables de la instancia de gobernanza son:

- Estructurada adecuadamente para cumplir las funciones requeridas.
- Establecida formalmente y con el reconocimiento jurídico necesario.
- Capacidades institucionales par atender los niveles estratégico, técnicas y operativo del MNC. Si es una entidad existente se debe evaluar las capacidades.
- Capacidad de convocatoria e incidencia en la política pública.
- Orientada a largo plazo sustentada en un política de estado en torno al MNC.

El establecimiento o nominación de una instancia coordinadora del MNC puede acelerar el proceso, en tanto grupo de personas al tener la tarea de avanzar en el marco, llevan el proceso de direccionamiento estratégico a un nivel operativo. Sin embargo, antes de establecer la instancia de haber un acuerdo claro sobre el alcance esperado.

“Un marco de cualificaciones es siempre una herramienta no una meta”²³.

Para una adecuada gobernanza del MNC deben tenerse claros los siguientes puntos:

- Propósitos para los cuales se ha establecido el MNC y generar los arreglos institucionales para lograrlos.
- Ajuste normativo como medio para hacer posible el avance del MNC y no como fin en sí mismo.
- Coordinación entre ministerios e instancias gubernamentales (es conveniente definir un solo ministerio como entidad encargada a lo al que reporta la agencia, o crear un +ámbito conjunto de coordinación)²⁴.
- Existencia de espacios de participación amplios y permanentes de las partes interesadas (entidades de gobierno, entidades de educación y formación, organizaciones comunitarias, asociaciones de trabajadores, entre otros).

²² VARGAS, F. Y OTROS. *Avanzado hacia los Marcos Nacionales de Cualificaciones: la experiencia de Chile y República Dominicana. Organización Internacional del Trabajo (OIT/CINTERFOR)*. P. 36. Disponible en Internet en https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/panorama12_Cinterfor_seg.pdf

²³ QUALIFICATIONS FRAMEWORKS – FROM CONCEPTS TO IMPLEMENTATION. EUROPEAN TRAINING FOUNDATION. Luxemburgo. 2012. P. 51. Disponible en Internet en https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/529B0A5F8060186AC12581E100546EA8_Qualifications%20frameworks.pdf

²⁴ BILLOROU, N. Y VARGAS, F. *Herramientas básicas para el diseño e implementación de Marcos de Cualificaciones*. P. 101. Disponible en Internet en http://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/marco.pdf



- Necesaria continuidad de las políticas para la implementación del MNC.
- Generación permanente de capacidades en los equipos técnicos y en las partes interesadas para la implementación del MNC.
- Papel central que juega el sector productivo en la generación de las cualificaciones para generar la conexión con el desarrollo productivo y la competitividad.
- Carácter dinámico de las cualificaciones en función de los cambios sociales, en el sector productivo, la economía y el mercado de trabajo.
- Articulación del MNC con otras políticas de gobierno para potenciar su apropiación y uso.

4. ELEMENTOS PARA LA DEFINICIÓN DE UN MODELO DE GOBERNANZA DEL MNC

La apuesta de transformación que sugiere el alcance propuesto para el MNC de Panamá (**recuadro 2**) implica además, lograr la coordinación de varios actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, de distintos oferentes de la formación y de todos los sectores productivos, de los trabajadores actuales y potenciales.

Recuadro 2. Características propuestas para el MNC de Panamá

Por su naturaleza:

- Nacional
- Cobertura a todos los sectores productivos

Por sus funciones:

- Regulatorio
- Organizador y articulador de la oferta de formación profesional y de educación desde la primaria hasta la terciaria
- Referente para el diseño de los planes de estudios

Por su cobertura:

- Inclusivo: recoge todos los niveles de educación y formación profesional, así como la oferta para la población con discapacidad
- Equitativo: facilita el reconocimiento de aprendizajes obtenidos por la experiencia.

Por su contenido:

- No abarcativo: en tanto definirá las cualificaciones únicamente, sin entrar a definir el diseño de planes de estudio, será referente para tal efecto.

“Las cualificaciones son construcciones sociales, cuyo valor se basa en un amplio reconocimiento y aceptación social”²⁵.

Ante una heterogeneidad alta de oferentes de educación y formación, y de partes interesadas, como es el caso de Panamá **(recuadro 3)**, es fundamental contar con una instancia o autoridad que regule las cualificaciones y que tenga amplio reconocimiento para que se constituya un factor de articulación y diálogo entre las partes interesadas.

Recuadro 3. Algunos actores interesados en el MNC Panamá

- Instituciones educativas orientadas al trabajo, en particular, la media técnica, los ITP, INADEH, ITSE, Universidades oficiales y privadas, Asociación de Universidades Privadas de Panamá
- Gremios empresariales: CONPE, APATEL, APEDE, AMPYME
- Escuelas de formación creadas por las empresas y gremios.
- Sindicatos de trabajadores: CONATO, CONUSI
- Cámara de Comercio.
- Cámara Marítima
- Institucionalidad gubernamental: MEDUCA, MITRADEL, INFARUH, IPHE, Secretaría de Metas, Secretaría de Competitividad y Logística, Secretaría Nacional de Discapacidades, Viceministerio de Asuntos Indígenas, SENACYT, CONEUPA, ITSE, INADEH
- Autoridad Marítima del Canal
- Centro Nacional de Competitividad
- ANREH
- COSPAE
- Consejo de rectores
- Jóvenes

Fuente: Participantes en los grupos focales desarrollados los días 7, 8 y 9 de agosto de 2018 en el marco de la cooperación técnica del Acuerdo OIT/Cinterfor y CAF con la República de Panamá para el diseño de un MNC.

En desarrollo de las actividades de la cooperación técnica CAF y OIT/CINTERFOR, en 2018, se indagó de forma preliminar la visión de diversos actores sobre cómo debería configurarse la gobernanza de Panamá **(recuadro 4)**.



Recuadro 4. Opciones para configurar la gobernanza del MNC Panamá: voces de las partes interesadas

Al ser consultados los actores en Panamá indicaron que para definir una institucionalidad clara para el MNC hay por lo menos tres opciones manifestadas:

- firma de un memorando de entendimiento entre actores institucionales; b) conformación de un organismo o entidad encargada del MNC;
- consolidación de una alianza público-privada;
- definir una ley que regule su implementación y uso (Es de anota que algunos actores se expresaron en contra de la alternativa normativa).

Fuente: Grupos focales desarrollados los días 7, 8 y 9 de agosto de 2018 en el marco de la cooperación técnica del Acuerdo OIT/Cinterfor y CAF con la República de Panamá para el diseño de un MNC.

En el **cuadro 8** se incluye una relación detallada de la funciones de una autoridad nacional de cualificaciones, construida a partir de las experiencias de diversos países.

Cuadro 8. Funciones de una Autoridad Nacional de Cualificaciones

Funciones	Tareas
Desarrollo del MNC	Mantener la estructura del MNC. Identificar y preparar decisiones políticas. Vincular MNC a ocupaciones en el mercado laboral.
Facilitación de la cooperación	Formular posiciones acordadas. Facilitar el debate. Dirección de competencias transversales. Trabajo con organismos regionales y sectoriales.
Identificación de necesidades y selección de prioridades	Identificar nuevas cualificaciones Organizar el desarrollo o revisión de nuevas cualificaciones Identificar las cualificaciones que pueden entrar el MNC Definir acciones ante la proliferación o superposición de cualificaciones Invitar a las partes interesadas a elaborar cualificaciones específicas
Comunicación, información e incidencia	Difundir información sobre el MNC Promover el uso del lenguaje común Crear herramientas virtuales para informar
Posicionamiento internacional del MNC	Alinearse con otros marcos de cualificaciones Servir de punto de conexión Comparar cualificaciones internacionales
Manejo de registros y bases de datos	Manejar la información sobre cualificaciones, normas de competencia, centros, evaluadores, graduados, oferentes de educación y formación, docentes y profesores y certificados
Asistencia, generación de capacidad y orientación	Desarrollar nuevas cualificaciones Orientar sobre los tipos de cualificaciones requeridas Orientar sobre la validación de aprendizajes no formales Brindar programas de capacitación para la definición de cualificaciones



Funciones	Tareas
Aseguramiento y mejoramiento de la calidad	Acreditar cualificaciones Mejorar la coherencia y relevancia de las cualificaciones Ampliar acceso Mejorar la calidad de la evaluación, los evaluadores y verificadores Mejorar la calidad de los proveedores Monitorear y evaluar a los distintos actores
Investigación sobre el funcionamiento del MNC	Evaluar el impacto y la efectividad de la implementación del MNC Recoger información para una retroalimentación sistemática
Entrenamiento a los proveedores	Apoyar procesos internos de aseguramiento de calidad Desarrollo de currículo Apoyar la provisión de educación y entrenamiento Entrenar docentes y entrenadores

Fuente: Traducción libre de Arjen Diej, ETF, 2014 citado por UNESCO INSTITUTE FOR LIFELONG LEARNING. Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks Volume I: Thematic Chapters. Chapter 1: Between communication and transformation: the impact of European national qualifications frameworks. 2015 P. 51. Disponible en Internet en file:///C:/Users/Usuario/Downloads/233043eng.pdf

5. ANÁLISIS DE ESCENARIOS POSIBLES DE GOBERNANZA DEL MNC

A partir de esta aproximación preliminar de las partes interesadas y de los elementos antes recogidos de la experiencia internacional, se propusieron tres escenarios de análisis para la gobernanza del MNC de Panamá de la Comisión para la Articulación de la Formación Profesional en el Mundo Laboral y el Marco Nacional de Cualificaciones.

1. Instancia de gobierno delegada para asumir la gobernanza del MNC
2. Autoridad de cualificaciones
3. Operación delegada a una instancia existente del sector productivo

En el **cuadro 9** se presenta el análisis realizado por los miembros de la Comisión.



Cuadro 9. Análisis de los tres escenarios propuestos para la gobernanza del MNC de Panamá

Escenario	Ventajas	Desventajas
Instancia de gobierno delegada para asumir la gobernanza del MNC	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilidad presupuestal. Prestigio de actores claves. Sostenibilidad. Operacionalización inmediata. Capacidad para asumir el compromiso gubernamental. Reglamentación y normas existentes. Respaldo al proceso. Incorporación normativa ágil. 	<ul style="list-style-type: none"> Escenario político de cambio quinquenal puede limitar su avance en el tiempo como política de Estado. Riesgo de politización y burocratización. Falta de un mecanismo permanente de consulta a las partes interesadas. Procesos burocráticos cuyas consecuencias entre otras tienen que ver con las asignaciones presupuestarias tardías. Falta de experiencia en manejo de perfiles de competencias. Selectividad, parcialización o focalización en un sector. Pérdida de la capacidad de actualización.
Autoridad Nacional de Cualificaciones	<ul style="list-style-type: none"> Mayor autonomía frente a condicionantes políticos. Predominio de criterios científicos. Representación multisectorial. Posibilidad de incorporar el diálogo social multipartito como una de sus características. Favorece la sostenibilidad del proceso. Propicia la integración en un modelo público/privado. Permite generar un modelo según los requerimientos del sistema. Actuación orientada por los requerimientos del sistema. Mayor representación de todos los sectores incide en una gobernabilidad más amplia. Facilitaría la unificación de criterios. Brindaría una estabilidad del MNC en el tiempo. Presupuesto asignado con destinación a labores propias del MNC. Respaldo de un documento legal de soporte al MNC. Vinculación de especialistas con las competencias requeridas, a través de concurso. Contar con un nivel operativo para la toma de decisiones. Posibilidades de generar mecanismos de autogestión a través de la prestación de servicios asociados. Facilidad de articulación sectorial y capacidad de convocatoria de diversos sectores. 	<ul style="list-style-type: none"> Requiere de una ley muy robusta para su implementación que puede demorar la implementación. Definición de las partidas a nivel gubernamental, de acuerdo con criterios del Ministerio de Economía y Finanzas. Se debe hacer un proceso de comunicación a los miembros del congreso para la aprobación de su creación. Exige inversión en infraestructura. Injerencia política posible. Resistencia por parte de algunos actores. Implementación requiere un plazo de tiempo que puede ser largo. Asignación de recursos puede no ser oportuna. Podría afectarse su autonomía por efectos de voluntad política y presupuestal.
Operación del MNC a cargo de una instancia del sector productivo	<ul style="list-style-type: none"> Conocimiento de las necesidades del mercado laboral. Agilidad en su funcionamiento. Experiencia en el manejo de perfiles de competencias. Poder de convocatoria dentro del sector productivo. 	<ul style="list-style-type: none"> Dependencia del poder de convocatoria en personas líderes del sector. Posible sesgo por intereses particulares Riesgo de una representación orientada a las necesidades o intereses de un solo sector. Desconocimiento de las necesidades del desarrollo del país en algunos casos o de la dinámica política. Orientación muy marcada a economía de mercado

Fuente: Intervenciones de los miembros de la Comisión para la Articulación de la Formación Profesional en el Mundo Laboral y el Marco Nacional de Cualificaciones, Ciudad de Panamá. 7 de mayo de 2019.

6. HACIA UN MODELO DE GOBERNANZA DEL MNC PANAMÁ. RESULTADOS DEL TALLER CON LA COMISIÓN PARA LA ARTICULACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL MUNDO LABORAL Y EL MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES²⁶

La conclusión unánime de los miembros de la Comisión fue recomendar que la gobernanza del MNC de Panamá esté en cabeza de una Autoridad Nacional de Cualificaciones, o entidad similar, que recoja la experiencia del país y lecciones aprendidas en lo referido a la configuración de este tipo de instancias, como es el caso de la Autoridad del Canal de Panamá, la Autoridad Marítima de Panamá, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

6.1. Naturaleza de la Autoridad

Por una parte, se propuso una Autoridad Nacional de Cualificaciones como institución pública, descentralizada, con plena autonomía funcional, administrativa e independiente, para lo cual debería definir y adoptar su propio reglamento. En este escenario, una opción planteada es crear la Autoridad como entidad adscrita al sector trabajo, relacionada pero no dependiente del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL).

De otra parte, se propuso analizar la posibilidad de configurar una Alianza de Interés Público que pudiera migrar a una Alianza Público Privada.

6.2. Características de la Autoridad

La Comisión planteó las siguientes características que debe tener la Autoridad Nacional de Cualificaciones:

- Selección del Director y del personal a través de concurso para garantizar la idoneidad y el carácter técnico de la Autoridad.
- Director nombrado para una vigencia de diez años, con el fin de favorecer la continuidad de los procesos.
- Marco jurídico sólido que le de sostenibilidad y continuidad.
- Regida por un consejo consultivo conformado por distintas instancias de gobierno y sectores. Se recomienda que la Comisión Nacional de Certificación de Competencias, que ha estado operando desde la instalación de la Alta Comisión para la Política Pública de Empleo, actúe como consejo consultivo de la Autoridad Nacional de Cualificaciones.

²⁶ Ciudad de Panamá, 7 de mayo de 2019.



- Se indicó que podría precisarse un mecanismo para que la presidencia del Consejo Consultivo fuese rotativa por sectores para evitar la concentración.
- Presupuesto asignado desde su creación.
- Orientado a la generación de políticas de Estado.
- Apoyado en la generación de información relevante para las políticas públicas relacionadas con el MNC.
- Autoridad para instar a la aplicación del MNC en los distintos ámbitos involucrados.
- Regida por la ley de transparencia.

6.3. Principios de la Autoridad

Se definieron como principios que deben inspirar la gestión de la Autoridad, los siguientes:

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

6.4. Escenario de transición

Como señaló en el análisis de escenarios, el proceso de conformación de la autoridad puede tardar hasta dos años, por ello se propone crear una Comisión para la implementación y seguimiento de la Autoridad Nacional de Cualificaciones, sustentada por 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.

Esta Comisión debería tener atribuciones para que se pueda avanzar en acciones del MNC, así como en el diseño administrativo, operativo y presupuestal de la Autoridad, en la gestión del acompañamiento de organismos internacionales y en la preparación del proyecto de ley y el acompañamiento de su trámite legislativo ante la Asamblea Nacional de Diputados.

Recuadro 5. Elementos a incluir en un proyecto de ley para la creación de la Autoridad Nacional de Cualificaciones

El proyecto de ley para la creación de la Autoridad Nacional de Cualificaciones deberá contener los objetivos, funciones, atribuciones y facultades, la propuesta de arquitectura organizacional general de la Autoridad, la descripción del perfil y funciones del Director, la indicación sobre la formulación y adopción del reglamento, alcance de las decisiones de la Autoridad, definición del Patrimonio de la instancia establecido por la vía del presupuesto general de la nación y otros mecanismos de fondeo de recursos que deberán explicitarse en el proyecto, entre otros aspectos.

Fuente: elaboración a partir de la revisión del marco normativo de creación de las Autoridades existentes en Panamá.

6.5. Presentación de los avances del MNC al nuevo gobierno.

Para efectos de avanzar con el proceso de consolidación del MNC y su gobernanza, se propuso la creación de una comisión que presente al nuevo Gobierno de Panamá los avances logrados en la construcción del MNC y el conjunto de productos derivados de cooperación técnica con OIT/Cinterfor y CAF y que plantee la propuesta de creación de la Autoridad Nacional de Cualificaciones con el escenario de transición sugerido.

