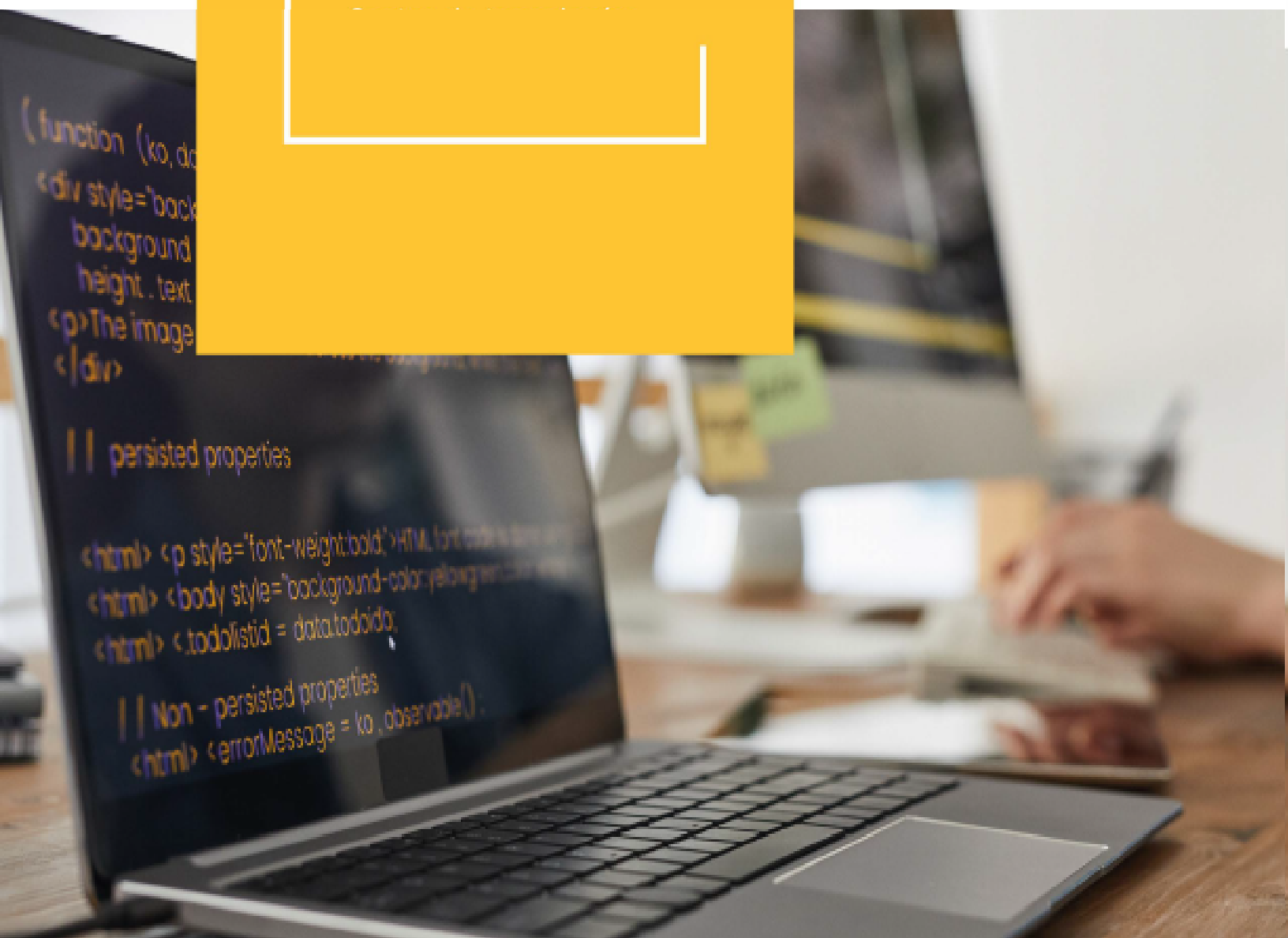


Marco Nacional de Cualificaciones

Metodología para la conformación y operación de la mesa sectorial



Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá

Metodología para la conformación y operación de la mesa sectorial

ACUERDO DE COOPERACIÓN TÉCNICA NO REEMBOLSABLE, FACILITADA POR EL BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA (CAF) Y CON EL APOYO TÉCNICO DE OIT/CINTERFOR PARA LA DEFINICIÓN Y DISEÑO DE LA INSTANCIA DE GOBERNANZA DEL MNC Y AVANZAR EN EL POBLAMIENTO DEL SECTOR DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC)

Panamá, diciembre de 2022.

República de Panamá

Laurentino Cortizo Cohen
Presidente de la República

Doris Zapata Acevedo
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral

Moisés Véliz Arosemena
Jefe del Observatorio del Mercado Laboral



Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá. Metodología para la conformación y operación de la mesa sectorial

Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor)

Bibiam Díaz Barragán
Ejecutiva Principal - Especialista en educación
Dirección de Proyectos de Desarrollo Sostenible Región Norte

Liliana González Ávila
Consultora

Fernando Vargas Zúñiga
Especialista Senior en Formación Profesional

Ciudad de Panamá, diciembre de 2022.

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.

Contenido

Presentación	4
1. ¿Qué es el Marco Nacional de Cualificaciones?.....	5
3. ¿Qué es una mesa sectorial?	5
4. ¿Qué propósito tiene la mesa sectorial?	5
5. ¿Qué funciones tiene la mesa sectorial?	5
6. ¿Quiénes conforman la mesa sectorial?	6
7. ¿Qué hace el líder de la mesa sectorial?	7
8. ¿Cómo se formaliza la conformación de la mesa sectorial?	7
9. ¿Cómo se prepara la mesa para el poblamiento?	7
10. ¿Cómo se lleva a cabo el poblamiento?.....	8
11. ¿Cuáles son los productos del poblamiento?.....	11
12. ¿Para qué sirve un catálogo de cualificaciones?	11

Presentación

En colaboración con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT Cinterfor) entre 2018 y 2019 brindó un acompañamiento técnico para la definición de una ruta para el establecimiento del MNC para Panamá, en virtud de la recomendación de la Alta Comisión de la Política Pública de Empleo sobre las ocupaciones técnicas y profesionales. Como resultado de la asistencia técnica se elaboraron los siguientes documentos, como resultado de un trabajo de investigación y consulta con distintos actores:

- a) Análisis de entorno de Panamá que presenta los antecedentes a la construcción del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), identificando 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.
- b) Marco Nacional de Cualificaciones que presenta la estructura básica, estos, es objetivos, alcance, propósitos, niveles, dimensiones y matriz de descriptores del marco.
- c) Hoja de ruta y sugerencia de gobernanza para el establecimiento del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá que contiene la propuesta de hoja de ruta para el establecimiento del MNC en Panamá y presenta las etapas que siguen para su implementación y explora las figuras posibles de gobernanza.
- d) Poblamiento del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá Modelamiento que contiene la propuesta metodológica para el poblamiento del Marco Nacional de Cualificaciones para la elaboración de las cualificaciones sectoriales. Se incluye un ejercicio de modelamiento en cuatro sectores productivos.

A través de una cooperación técnica no reembolsable, facilitada por CAF) y con el apoyo técnico de OIT/Cinterfor, entre finales de 2021 y 2022 se ha avanzado en la definición y diseño de la instancia de gobernanza del MNC de Panamá.

Este documento resuelve doce preguntas en torno a qué son, para qué sirven, quiénes las componen y para qué sirven las mesas sectoriales, resueltas a partir de los productos de la asistencia técnica. Está dirigido a empresarios, trabajadores, representantes de autoridades sectoriales, sindicatos, entidades de educación y formación, para que amplíen información sobre las mesas sectoriales que se conformarán para avanzar en el poblamiento del MNC. Ha sido consolidado por Liliana González Ávila, consultora, bajo la dirección de Fernando Vargas Zúñiga, especialista senior en formación profesional, de la OIT Cinterfor.

1. ¿Qué es el Marco Nacional de Cualificaciones?

El Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá (MNC) es una herramienta, creada en 2019, con el fin de agrupar y ordenar las cualificaciones del país con respecto a las dimensiones de: a) conocimientos y saberes disciplinarios, b) habilidades (comunicativas, solución de problemas, habilidades de interacción personal, cultural y profesional) y c) aplicación de conocimientos y habilidades (responsabilidad y autonomía), en ocho niveles de complejidad creciente. Las cualificaciones son “la expresión formal de las habilidades profesionales del trabajador, reconocidas en los planos internacional, nacional o sectorial” (Billorou & Vargas, 2010).

No obstante la existencia de múltiples títulos, certificados y credenciales que son otorgadas en el país a participantes en procesos formales de educación y formación, no puede decirse que estos constituyan cualificaciones en el sentido estricto del concepto, en tanto que en la actualidad no son resultado de programas que basados en un estándar de cualificación, hayan sido diseñados y que, por tanto, respondan a perfiles requeridos por los sectores económicos que potencialmente pueden contratar a quienes los ostenten.

2. ¿Qué es el poblamiento del MNC?

La implementación del MNC contempla un proceso denominado “poblamiento”, mediante el cual se construyen las cualificaciones que corresponden a un sector (OIT Cinterfor, 2019), siguiendo una metodología previamente definida. Las instancias a través de las cuales se lleva a cabo el poblamiento son las mesas sectoriales.

3. ¿Qué es una mesa sectorial?

La mesa sectorial de cualificaciones es una instancia de representación de los empresarios y trabajadores que tiene a su cargo la identificación de las cualificaciones de los distintos sectores.

Una mesa sectorial es un espacio en el 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 (OIT Cinterfor, 2019, pág. 21).

4. ¿Qué propósito tiene la mesa sectorial?

Las mesas sectoriales de cualificaciones tienen como propósito convocar a los actores pertinentes para desarrollar los insumos necesarios para el poblamiento sectorial y particularmente construir las cualificaciones sectoriales, de acuerdo con los lineamientos metodológicos aprobados por la instancia de gobernanza y contenidos en el presente manual y en documentos adicionales que para tal efectos se elaboren.

5. ¿Qué funciones tiene la mesa sectorial?

Las funciones de la mesa sectorial son las siguientes:

- Efectuar los estudios de caracterización sectorial, a partir de insumos de información primaria y secundaria que permitan identificar las tendencias, dinámica ocupacional y prospectiva.

- Efectuar los estudios sobre la oferta educativa y de formación que atiende las necesidades de talento humano y establecer los desbalances existentes frente a la demanda de habilidades del sector.
- Identificar y convocar a los actores relevantes del sector productivo seleccionado.
- Identificar los procesos claves del sector y establecer las cadenas de valor a ser objeto del poblamiento, en razón a criterios de pertinencia y relevancia estratégica.
- Levantar y validar los perfiles ocupacionales de los procesos y cadenas de valor del sector objeto del poblamiento.
- Configurar las cualificaciones a partir de la metodología definida por la instancia de gobernanza del MNC.
- Definir las rutas formativo –laborales que se configuran a partir de las cualificaciones sectoriales identificadas.
- Consolidar catálogos de cualificaciones sectoriales a partir de los ejercicios de poblamiento desarrollados.
- Promover, junto con la instancia de gobernanza del MNC, el uso de las cualificaciones tanto para el diseño y ajuste de programas de formación y para el mejoramiento de los procesos de gestión humana en las empresas.
- Promover procesos de reconocimiento de aprendizajes no formales con referencia a las cualificaciones identificadas.
- Actualizar los perfiles ocupacionales y las cualificaciones sectoriales definidas, de acuerdo con la vigencia establecida para ellas, según la dinámica de cambio del sector.

Recuadro 1. En síntesis: funciones de la mesa sectorial

- Consolidación de los insumos para el poblamiento: la caracterización sectorial, definición de la cadena de valor, estudio del mercado laboral, análisis de brechas
- Poblamiento del MNC - elaborar y actualizar:
 - Perfiles
 - Cualificaciones
 - Rutas formativo - laborales
- Promoción del uso de las cualificaciones para:
 - Diseño y ajuste de programas de formación.
 - Procesos de gestión humana al interior de las empresas
 - Reconocimiento de aprendizajes previos.

Fuente: elaboración propia

6. ¿Quiénes conforman la mesa sectorial?

Las mesas sectoriales de cualificación son de carácter tripartito y cuentan con los siguientes participantes:

- Representantes de las empresas del sector, tanto de los niveles directivos, de supervisión como de los trabajadores de los procesos objeto del poblamiento.
- Representantes de entidades o asociaciones gremiales del sector.
- Representantes de asociaciones sindicales o profesionales del sector.
- Representante de las entidades gubernamentales con responsabilidades en el diseño e implementación de políticas sectoriales, de regulación o control.
- Representantes de entidades de educación y formación. Su participación es como observadores.
- Representantes de las entidades a cargo del otorgamiento de la idoneidad profesional, en caso de existir.

Para identificar estos actores se recomienda efectuar un mapeo que contemple gremios, empresas, asociaciones de profesionales y de trabajadores, entidades gubernamentales encargadas de políticas sectorial, y otros actores relacionados) del sector.

La mesa definirá un líder sectorial. La mesa sectorial contará con un experto o asesor o acompañante metodológico que facilite las sesiones, consolide los productos y coordine los ejercicios de validación de los productos alcanzados, antes de su presentación a la Comisión del MNC para su aval. Este asesor metodológico será definido por la instancia de gobernanza.

7. ¿Qué hace el líder de la mesa sectorial?

El líder es encargado de apoyar el proceso de convocatoria, orientar la identificación o elaboración de insumos para el poblamiento, animar la participación, dar seguimiento al proceso de construcción de cualificaciones y a las posteriores acciones para promover su usabilidad. Este líder deberá ser una entidad de carácter gremial o asociación que reúne varias empresas del sector.

8. ¿Cómo se formaliza la conformación de la mesa sectorial?

Los actores del sector suscriben un acuerdo de colaboración con la instancia de gobernanza del del MNC; en la actualidad y de forma transitoria es el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) para la construcción de cualificaciones del sector respectivo. Puede firmar en un primer momento, con un grupo base que luego con del mapeo involucre a nuevos actores.

9. ¿Cómo se prepara la mesa para el poblamiento?

Los actores de la mesa sectorial deben recibir una inducción sobre el MNC y la metodología de poblamiento (**recuadro 2**).

Recuadro 2. En síntesis: temáticas de la inducción a los miembros de la mesa sectorial

Marcos nacionales de cualificaciones

- Qué son los marcos de cualificaciones
- Utilidad de los marcos de cualificaciones
- Atributos de los MNC
- Etapas de los marcos de cualificaciones

Estructura básica del Marco de Cualificaciones de Panamá

- Objetivos
- Niveles
- Dimensiones
- Matriz del MNC

Proceso de construcción del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá

Hoja de ruta para la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá

Poblamiento del Marco de Cualificaciones de Panamá

- Objetivos
- Insumos
- Etapas del poblamiento

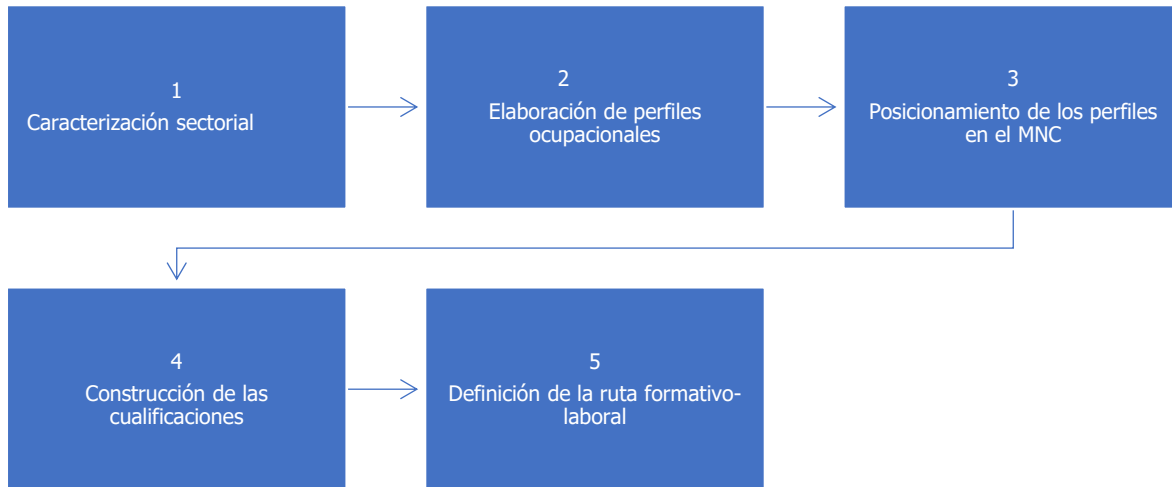
Productos del poblamiento: estándares de cualificación y rutas formativo – laborales

Fuente: elaboración propia

10.¿Cómo se lleva a cabo el poblamiento?

El proceso de poblamiento consta de cinco subprocesos (**figura 1**), los cuales se describen a continuación.

Figura 1. Subprocesos asociados al poblamiento del MNC



Fuente: elaboración propia

1) Caracterización sectorial

La caracterización sectorial busca identificar y analizar información que permita identificar la o las cadenas de valor en las que se llevará a cabo el proceso de poblamiento e identificar los perfiles más demandados en el sector.

Etapas
1. Aproximación sectorial. 1.1. Analizar las necesidades de capital humano requeridas en el sector: lo que incluye sondeo de la experiencia internacional, identificación de las habilidades necesarias en el sector, así como de las cualificaciones requeridas. Este proceso debería incluir una estimación econométrica de las necesidades de capital humano. 1.2. Analizar la oferta de educación y formación: inventario analítico de los programas disponibles para el sector. 1.3. Identificar las modalidades existentes de certificación ocupacional (tanto las reguladas en el país como las certificaciones de industria). 2. Determinación de las cadenas de valor presentes en el sector. 2.1. Analizar la cadena de valor del sector que debe incluir la identificación de la composición completa y de los diferentes eslabones, reconociendo las diferencias entre diferentes subsectores. 2.2. Identificar los actores clave en el sector que proveerán una validación en los perfiles recomendados. 2.3. Validar con la mesa sectorial la propuesta de cadenas de valor del sector. 3. Definición de un plan de poblamiento para el abordaje de las cadenas de valor identificadas en la mesa sectorial. 4. Identificación de perfiles más demandados. 4.1. Desarrollar procesos de consulta sobre perfiles más demandados con actores clave. 4.2. Definir los perfiles de competencia requeridos por proceso y diseño de cualificaciones a partir de la consulta con actores clave. 4.3. Identificar los perfiles con base en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) y la Clasificación nacional de ocupaciones gestionada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEI). 5. Análisis de brechas de competencias frente a las necesidades (cantidad, calidad, oportunidad). 5.1. Diseñar un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos para la identificación de brechas de talento humano del sector. 5.2. Compilar información sobre demanda de talento, con base en metodologías de <i>Web-scraping</i> (metodología basada en analítica de datos a través de Internet) en las bolsas de trabajo y buscadores virtuales de trabajo. 6. Consolidar el documento de caracterización sectorial. 7. Validar la información obtenida con la mesa sectorial.

2) Elaboración de perfiles ocupacionales

La elaboración de perfiles ocupacionales puede seguir dos metodologías: a) a través de un proceso de referenciación internacional o b) elaboración mediante la metodología de construcción de perfiles ocupacionales. La primera metodología se propone para un proceso más ágil que conduzca a contar con los perfiles ocupacionales requeridos para construir las cualificaciones a través de la cual se recoge la experiencia internacional. La segunda responde a la metodología definida en Panamá para la construcción de normas de competencia laboral. En este caso se debe seguir el proceso de poblamiento de acuerdo con el documento *Poblamiento del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá* (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Banco de Desarrollo de América Latina y OIT Cinterfor, 2019).

Etapas
1. Identificar fuentes posibles para la referenciación internacional: (a) estudios ocupacionales realizados con miras a identificar perfiles y competencias, elaborados por instancias nacionales o sectoriales; y (b) marcos de cualificaciones con poblamientos en el sector seleccionado, en los cuales se deben identificar las cualificaciones relacionadas y los perfiles que se incluyen en estas.
2. Consolidar una base de datos que permita relacionar los perfiles, junto con las competencias y las cualificaciones asociadas a ellos, con la siguiente información: a) cadena de valor; b) etapa de la cadena de valor; c) subproceso o eslabón de la cadena de valor; d) nivel de cualificación en el marco que aporta el perfil, indicando cuántos niveles son en total; e) ocupaciones relacionadas con el perfil -incluir la codificación de la CIUO-; f) competencias relacionadas en el perfil, tanto generales como específicas; g) competencias relacionadas en el perfil, tanto generales como específicas; h) país; i) fuente.
3. Efectuar un análisis de correspondencia de los niveles de cualificación del MNC de Panamá con los de las fuentes consultadas.
4. Correlacionar los perfiles identificados con los más demandados en el sector.
5. Realizar un análisis de la denominaciones de los perfiles y ajustar de modo que sean comprensibles en el contexto del país.
6. Generar un listado de perfiles identificados con las denominaciones ajustadas.
7. Validar la propuesta de perfiles y sus denominaciones.

3) Posicionamiento de perfiles ocupacionales en los niveles del MNC

El posicionamiento de perfiles ocupacionales en los niveles del MNC consisten en analizarlo para identificar el nivel de cualificación al que corresponden.

Etapas
1. Identificar el nivel de cualificación del perfil referenciado según la fuente.
2. Revisar la correspondencia de los niveles de cualificación del MNC de Panamá con las fuentes referenciadas.
3. Ubicar el perfil en el nivel correspondiente en el MNC de Panamá.
4. Validar la ubicación de perfiles en el MNC.

En caso de que exista duda sobre el posicionamiento del perfil, se sugiere retomar la metodología descrita en el documento Poblamiento del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá.

Poblamiento del Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Banco de Desarrollo de América Latina y OIT Cinterfor, 2019).

4) Construcción de las cualificaciones

La construcción de las cualificaciones tiene como propósito Identificar los perfiles que podrían agruparse por afinidad en sus competencias y en su vinculación a la cadena de valor del sector productivo al que pertenecen. Es importante señalar que una cualificación puede estar compuesta por uno o varios perfiles.

Etapas
1. Identificar los perfiles que aparecen posicionados en un mismo nivel de cualificación del MNC.
2. Determinar los perfiles que aparecen en los mismos subprocesos o eslabones de la cadena de valor.
3. Comparar los perfiles del mismo nivel de cualificación en cuanto a las competencias que los componen para identificar afinidades.
4. Configurar la cualificación con los perfiles afines identificados en un mismo nivel.
5. Validar la configuración propuesta de perfiles que conforman las cualificaciones.
6. Definir una denominación de la cualificación de modo que refleje el subproceso o eslabón de la cadena de valor en el que se ubica.
7. Diligenciar la información requerida según el estándar de cualificación aprobado (anexo 4).

Etapas
8. Validar las cualificaciones configuradas con la mesa sectoriales.
9. Validar las cualificaciones configuradas con actores sectoriales que no hayan participado en la mesa sectorial.
10. Efectuar ajustes a las cualificaciones según la validación.
11. Elaborar la ruta formativo laboral que surge de las cualificaciones configuradas (subproceso 4.5)
12. Remitir las cualificaciones configuradas junto con la ruta formativo - laboral al Comité Técnico de Implementación del MNC para su validación y concepto (subproceso 5).

5) Definición de la ruta formativo -laboral

La definición de la ruta formativo -laboral consiste en ubicar los perfiles ocupacionales identificados en los niveles del MNC para establecer las posibles trayectorias formativas y ocupacionales.

Etapas
1. Identificar requisitos de ingreso a las rutas formativas.
2. Establecer las vías por las cuales se puede acceder a cada cualificación (educativa, formativa o reconocimiento de aprendizajes previos).
3. Identificar barreras a la movilidad en las rutas formativo - laborales definidas (de tipo normativo, institucional, operativo e informacional).
4. Validar las vías por las cuales se puede acceder a cada cualificación (educativa, formativa o reconocimiento de aprendizajes previos).
5. Definir las trayectorias posibles combinando vías de cualificación entre aquellas que son afines o complementarias. Inclusive identificar trayectorias entre cualificaciones de distintas cadenas de valor de un mismo sector.
6. Elaborar en una representación gráfica de las rutas formativo – laborales que pueden configurarse entre las cualificaciones configuradas para el sector.
7. Validar las rutas formativo – laborales configuradas.
8. Remitir las cualificaciones configuradas junto con la ruta formativo - laboral al Comité Técnico de Implementación del MNC para su validación y concepto (subproceso 5).

11.¿Cuáles son los productos del poblamiento?

Los productos del poblamiento son:

- Estudios sectoriales previos
- Cualificaciones organizadas en un catálogo sectorial de cualificaciones

12.¿Para qué sirve un catálogo de cualificaciones?

Los catálogos sectoriales de cualificaciones son útiles para los distintos actores.

Actor	Utilidad del catálogo sectorial de cualificaciones
Empleador	Dar señales de pertinencia para la oferta Mejorar sus procesos de gestión del talento humano
Gremios, autoridades sectoriales y sindicatos	Consolidar una agenda de desarrollo sectorial del talento humano
Entidades de educación y formación	Diseñar o ajustar sus programas Reconocer aprendizajes previos
Trabajadores	Visualizar una trayectoria de aprendizaje a lo largo de la vida y de desarrollo de carrera Reconocer aprendizajes previos
Población en general	Tomar decisiones informadas sobre su trayectoria formativa y laboral Reconocer sus aprendizajes previos o no formales

Fuente: elaboración propia

