

¿SE JUSTIFICA LA SUBORDINACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS A LAS OFICIALES EN PANAMÁ? (La opinión de un extranjero)

Iván F. Pacheco

Research Fellow del Center for International Higher Education (CIHE) de Boston College; co-fundador y director ejecutivo de Synergy E&D. Abogado.

ivanfpacheco@gmail.com

Las universidades particulares (o privadas) de Panamá están subordinadas a las oficiales. Según el artículo 99 de la Constitución, “la Universidad Oficial del Estado fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan y revalidará los de universidades extranjeras en los casos que la Ley establezca”. Esta fórmula fue introducida en 1972 y ya ha sobrevivido cuatro reformas constitucionales.

Revisión normativa

La norma constitucional sobre la fiscalización fue desarrollada inicialmente en la Ley 11 de 1981 (Orgánica de la Universidad de Panamá) y en reglamentos expedidos por la misma universidad, incluyendo uno en 1992 y otro en 2001.

En 2006 se expidió la Ley 30, con la cual se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación

para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria. Como parte del sistema, se creó el Consejo Nacional de Acreditación Universitaria de Panamá (Coneaupa) “como un organismo evaluador y acreditador, rector del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (...)” (Art. 13). De los once miembros de este consejo, tres eran representantes de las universidades oficiales y dos de las universidades particulares, los seis restantes representaban a organismos de los poderes ejecutivo y legislativo, asociaciones profesionales y el Consejo Nacional de Educación. La Ley 30 de 2006 fue reemplazada por la Ley 52 de 2015, la cual conservó la misma proporción.

También hace parte del sistema la Comisión Técnica de Fiscalización, “organismo mediante el cual la Universidad de Panamá, en coordinación con el resto de las universidades oficiales, realizará la

fiscalización y el seguimiento del desarrollo académico de las universidades particulares, aprobará los planes y programas de estudio y supervisará el cumplimiento de los requerimientos mínimos (...)” (Ley 52/2015 Art. 28). Dentro de las funciones de la comisión están las de aprobar el proyecto institucional y la oferta académica; aprobar los estatutos y sus modificaciones; otorgar informe favorable, como requisito necesario para ingresar a los procesos de acreditación institucional y de programas, y preparar informes dirigidos al Coneau y al Ministerio de Educación para que evalúen sanciones aplicables a las universidades particulares que incumplan la ley.

“

Ni la Ley 30 ni la Ley 52 definieron la integración de la comisión. Solo señalaron que sería presidida por el rector de la Universidad de Panamá, quien a su vez designaría al secretario técnico

”

Ni la Ley 30 ni la Ley 52 definieron la integración de la comisión. Solo señalaron que sería presidida por el rector de la Universidad de Panamá, quien a su vez designaría al secretario técnico de la misma. El Decreto Ejecutivo 539 de 2018 definió que estaría integrada por los rectores de las cinco universidades oficiales de Panamá.

En otros países

No es extraño que las constituciones de América Latina dediquen una sección a la educación superior. Por ejemplo, la Constitución del Ecuador se refiere al Sistema de Educación Superior, al que dedica varios artículos, y establece que estará articulado al Sistema Nacional de Educación y al Plan Nacional de Desarrollo (Art. 351). La Constitu-

ción Política del Perú dedica los artículos 18 y 19 a la educación universitaria.

De manera excepcional, algunas constituciones asignan a las universidades públicas un papel de supervisión sobre las universidades privadas. La Constitución de Bolivia dedica los artículos 91 a 98 a la educación superior y dispone que “en las universidades privadas, para la obtención de los diplomas académicos en todas las modalidades de titulación, se conformarán tribunales examinadores, que estarán integrados por docentes titulares, nombrados por las universidades públicas, en las condiciones establecidas por la ley” (Art. 94).

Algunos países de América Latina han conferido en la ley, mas no en la constitución, cierta posición de preeminencia a las universidades oficiales. En Colombia, por ejemplo, la ley de educación superior reconoce un régimen orgánico especial a la Universidad Nacional de Colombia y otorga a la Universidad Pedagógica Nacional el papel de “institución asesora del Ministerio de Educación Nacional en la definición de las políticas relativas a la formación y perfeccionamiento de docentes no universitarios”. En varios países (Chile y Costa Rica, por ejemplo), las universidades del Estado tienen funciones especiales en materia de revalida (reconocimiento) de títulos, algo que también ocurre en Panamá. Así mismo, no es extraño que los requisitos de creación de las universidades oficiales sean diferentes de los de las universidades particulares.

“

La desconfianza en las universidades privadas se explica, en parte, por la explosión de la oferta educativa que los países de la región vivieron desde el último tercio del siglo veinte

”

La desconfianza en las universidades (y otras instituciones de educación superior) privadas se explica, en parte, por la explosión de la oferta educativa que los países de la región vivieron desde el último tercio del siglo veinte. Esta explosión vino acompañada, en muchos casos, de oferta de baja calidad. Para hacer frente a este hecho, los sistemas educativos evolucionaron y crearon (sub)sistemas de aseguramiento de la calidad que, aunque imperfectos, han contribuido a garantizar la calidad de la educación y a estimular su mejora permanente.

Dos supuestos que no son necesariamente ciertos

La norma constitucional de Panamá que otorga la función de fiscalización a las universidades estatales sobre las particulares se basa en dos supuestos implícitos: i) que las universidades oficiales son intrínsecamente mejores que las particulares; y ii) que las universidades oficiales tienen el conocimiento y la capacidad operativa para desempeñar la función de fiscalización de manera adecuada. Estos supuestos no son necesariamente ciertos.

“

Muchos países de la región cuentan con universidades privadas tan buenas o mejores que las públicas

”

Muchos países de la región cuentan con universidades privadas tan buenas o mejores que las públicas. La Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad de los Andes (Colombia), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (México), son solo ejemplos de ello. Supeditar el desarrollo de sus programas académicos a la fiscalización de las universidades públicas habría sido

un error y habría afectado su capacidad para desarrollarse de manera autónoma.

Esto no quiere decir que las universidades privadas no tengan problemas de calidad que, en algunos casos, han sido serios. Cuando se empezó a aplicar las normas sobre aseguramiento de la calidad en Panamá, muchas universidades particulares de baja calidad quedaron expuestas y varias fueron cerradas. Lo mismo ha ocurrido en otros países como, por ejemplo, Ecuador y Perú.

Sin embargo, en la actualidad, las universidades particulares se han consolidado como una alternativa. Un estudio del Instituto de Investigación de la Asociación de Universidades Privadas de Panamá (IDIA) mostró cómo entre 2014 y 2016, estas universidades invirtieron \$359 millones de dólares en infraestructura, mobiliario y operación, y que generaron 6793 empleos en todo el país. La opinión sobre la calidad de universidades oficiales y privadas en Panamá parece estar dividida. Mientras algunos afirman que “*las universidades privadas son un fraude*”, otros reportan “*migración masiva hacia universidades privadas*” motivada por “temas como la tecnología y mejor calidad de estudio en el campo”, así como por criterios de admisión más laxos.

Con respecto al segundo supuesto (que las universidades oficiales tienen el conocimiento y capacidad operativa para desempeñar la función de fiscalización de manera adecuada), es necesario señalar que las universidades no son organismos de fiscalización. Las misiones que históricamente han sido asignadas a la universidad están ligadas a la producción, distribución y transmisión del conocimiento. Para el ejercicio de las funciones de fiscalización, inspección y vigilancia, los Estados han creado superintendencias, secretarías y ministerios que, con

frecuencia creciente, se apoyan en organismos de aseguramiento de la calidad y acreditación. Asignar funciones de fiscalización a las universidades significa distraerlas de su misión de docencia, investigación y servicio.

“ Asignar funciones de fiscalización a las universidades significa distraerlas de su misión de docencia, investigación y servicio ”

Conclusión

Muchas cosas han cambiado en Panamá desde la expedición de la Constitución de 1972. El número de universidades oficiales creció, y de una (la Universidad de Panamá) se pasó a cinco. El número de las universidades particulares también ha aumentado, y en 2018 ya se contaban 22 (alcanzó a haber más en el pasado, pero varias fueron cerradas). Según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y del Censo (INEC), el número de estudiantes en educación universitaria para el año 2015 era de 156,635, de los cuales poco más de un tercio (53,822) estaban inscritos en universidades particulares.

Si bien la preocupación por la calidad de la oferta educativa en las universidades particulares fue común a varios países desde las décadas del sesenta y setenta, la inclusión de una norma constitucional subordinando las universidades particulares a las oficiales ancla al país a la realidad vigente en aquel momento. La forma en que los sistemas de asegu-

ramiento de la calidad en los países de la región han evolucionado es una prueba clara de la importancia de contar con normas relativamente flexibles, que permitan adaptarse a los cambios cada vez más rápidos de la educación superior.

Al aumentar el número de universidades oficiales y particulares, así como al surgir nuevos tipos de instituciones de educación superior, Panamá ha demostrado que no es ajena a las tendencias globales de diversificación de la oferta educativa. Sin embargo, al conservar la mencionada subordinación, el país se está perjudicando al limitar las posibilidades de desarrollo e innovación de la educación superior privada al fijar, de manera implícita, el modelo vigente en las universidades oficiales como el único modelo viable, o al menos, el modelo a seguir.

“ Panamá se está perjudicando al limitar las posibilidades de desarrollo e innovación de la educación superior privada ”

No se trata de otorgar patente de corso a las instituciones de educación superior privadas. Se trata de hacerlas partícipes y reconocerlas como pares en el proceso de desarrollar y difundir el conocimiento de un país que decidió alinear su Plan Estratégico Nacional con los objetivos del desarrollo sostenible. No es fácil cambiar la Constitución de un país; por definición, se trata de normas creadas para perdurar. Sin embargo, la Constitución de 1972 ya ha sufrido cuatro reformas. Quizás en la quinta reforma surja la oportunidad de corregir esta situación.