

Innovaciones en procesos de acreditación institucional universitaria: Caso Panamá

Mariana A. de McPherson

Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá, CONEAUPA, Panamá, Panamá.
mmcpherson@coneaupa.edu.pa

RESUMEN

Panamá inició los procesos de evaluación con fines de acreditación universitaria, los cuales son obligatorios según la Ley 30 de 20 de julio de 2006. La reglamentación de esta ley se promulgó en junio de 2010. Sin embargo, cinco meses antes se inició un proceso de orientación a las universidades sobre sus procesos de autoevaluación, el informe correspondiente y el plan de mejoramiento. La mayoría de las universidades entregaron estos documentos durante el plazo que venció el 30 de marzo de 2012. Seguidamente se organizará la visita de pares evaluadores.

Las innovaciones son las siguientes:

- Orientación y seguimiento, durante más de un año, a todas las universidades legalmente establecidas en el país, para que realicen su proceso de autoevaluación según la matriz de evaluación del CONEAUPA.
- Se ha creado la figura de observadores nacionales. Personas de reconocida trayectoria y solvencia moral para contextualizar a los pares extranjeros, asegurar la transparencia de los procesos y retroalimentar al CONEAUPA sobre oportunidades de mejoramiento de éstos.
- El CONEAUPA obtiene información directa de los procesos para mejorarlos.

El objetivo es mejorar la calidad de las universidades y que rindan cuentas a través de procesos que gocen de credibilidad y confianza por los grupos de interés.

Palabras claves: Proceso de acreditación, observadores nacionales, calidad.

ABSTRACT

Panama started Evaluation processes for accreditation of universities. These processes are an obligation in Panama, according to Law No.30 of July 20th, 2006. This law was regulated by an Executive Decree dated July 5th, 2010. However, since five months before this regulation, CONEAUPA had initiated an orientation process for universities about their auto evaluation process and how to elaborate the final report and the developing plan. Many of the universities handed in their documents before the date line which was March 31th, 2012. Afterwards, external evaluators will be visiting the universities in order to validate all the information.

The innovations are the following:

- Orientation to all the universities legally established in Panama about their auto evaluation processes, according to standards determined by CONEAUPA, during more than a year.
- Peer national observant. This is a new role, which will be performing during the visit. This is a professional of recognized path of life and high moral, who is going to help external visitors in contextualizing educational system in Panama. This observant will also assure process transparency and inform CONEAUPA about developing opportunities for the process.
- CONEAUPA will obtain direct information for developing plans.

The main objective is to improve universities quality and make them establish accountability through processes which are believable and truthful.

Keywords: Accreditation process, national observant, quality.

1. INTRODUCCIÓN

Luego de casi diez años de haberse iniciado la elaboración de una ley sobre la calidad de las universidades en Panamá, finalmente se promulgó la misma. Esta Ley 30 de 20 de julio de 2006 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria”, crea dos organismos: El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA) y la Comisión Técnica de Fiscalización (CTF).

En el trabajo se presentan los antecedentes, los procesos de orientación y seguimiento a universidades, sensibilización a grupos de interés y la legalización de documentos para evaluación y acreditación. También se incluyen algunas acciones realizadas para desarrollar credibilidad y confianza en el sistema. Al desarrollar algunas actividades y aprender algunas lecciones, se realizaron algunos cambios en la legislación y los procesos. En consecuencia, se señala la justificación de estos cambios y mejoras. Finalmente se explica la introducción de la figura de los pares observadores nacionales, su objetivo, capacitación y funciones.

Como aporte, se sintetizan algunas lecciones aprendidas y el impacto que, en el corto plazo, ha tenido toda esta actividad y, específicamente las innovaciones, en la mejora de la calidad de las universidades en el país.

2. TEXTO

2.1. ANTECEDENTES:

Panamá se encuentra en evidente crecimiento económico desde hace varios años. Ha disminuido el desempleo a niveles de 5.6% y aumentado el Producto Interno Bruto de manera sostenida a pesar de la crisis económica mundial (Foro Económico Mundial) (The Global Competitiveness Report 2009-2010, 2009 World Economic Forum). Además, ha alcanzado grado de inversión y ha subido del lugar 81 al 61 en el índice de Doing Business: Banco Mundial, del año 2007 al año 2012, entre 188 países (Doing Business 2012, <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/panamá/>). Algunas de las razones para este crecimiento son: Asequibilidad y disponibilidad de los servicios financieros, solidez del sistema bancario, suscripciones a telefonía móvil, calidad de infraestructura de puertos, prevalencia de la propiedad extranjera, calidad de la infraestructura de transporte aéreo, entre otros (Idem). Entre las acciones que han impactado significativamente el aumento de la inversión extranjera y el desarrollo económico del país, se pueden señalar las siguientes: Reformas fiscales, flexibilización de las relaciones obrero patronales, mejoramiento en la eficiencia para la creación de empresas, seguridad jurídica, ofertas y paquetes turísticos y de convenciones, mejoramiento en el sistema de información y recaudación de ingresos al Estado, entre otras.

A pesar de lo anterior, existen indicadores en los cuales Panamá no califica bien y que son requisitos para que el crecimiento económico sea sostenido y sostenible y pueda traducirse en desarrollo. Entre estos últimos indicadores se destacan los relacionados con educación en todos sus niveles.

En lo que se refiere a educación superior, la Universidad de Panamá estuvo por muchos años ejerciendo la función de fiscalizar las universidades ya aprobadas, la cual se le ha dado por mandato constitucional. Esto fue así porque, al crearse la constitución, la única universidad estatal era ésta. Al mismo tiempo, la Universidad de Panamá asumió la función de recomendar al Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, el otorgamiento el permiso provisional de funcionamiento a universidades nuevas.

A partir de la promulgación de la Ley 30 de 20 de julio de 2006, se crea la Comisión Técnica de Fiscalización, la cual está constituida por la Universidad de Panamá en coordinación con las otras universidades estatales. Actualmente existen cinco (5) universidades estatales en Panamá, las cuales se crean por ley.

Es importante señalar que, existen 37 universidades particulares en Panamá con autorización de funcionamiento. En consecuencia, funcionan legalmente 42 universidades en el país.

Otro de los antecedentes relevantes señala que, el rendimiento de los estudiantes ha bajado, según estadísticas universitarias y son poco exigentes los requisitos de ingreso a las universidades, salvo en programas de ciencias de la salud e ingeniería. Si esta información se suma al incremento en la satisfacción de los empleadores con respecto a las competencias de los egresados de las universidades en Panamá, puede colegirse que existe un problema de control de calidad en este nivel educativo, especialmente si se compara el número de universidades (42) con el hecho de que la población del país no alcanza los cuatro (4) millones de habitantes.

2.2. LOS INICIOS.

Visto lo anterior, desde hace varios años, se iniciaron las discusiones en el Consejo de Rectores de Panamá, conformado por universidades oficiales y particulares, con el propósito de proponer una ley que regulase la educación superior y velara por el mejoramiento de su calidad. Estas discusiones vieron su fruto el 20 de julio de 2006, cuando se promulgó la Ley 30 mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria. Por primera vez en Panamá, una ley establece normas específicas para que una universidad funcione como tal en el país y define términos como acreditación, autoevaluación de programas o carreras, autoevaluación institucional, universidad, universidad oficial y universidad particular, entre otros. El sistema se basa en los principios de respeto a la autonomía institucional, mejoramiento continuo de la calidad académica y reconocimiento de la diversidad de instituciones universitarias y sus diferentes modalidades de enseñanza.

Está constituido por:

- El Ministerio de Educación
- El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Panamá (CONEAUPA)
- La Comisión Técnica de Fiscalización (CTF)
- Las universidades oficiales y particulares autorizadas por decreto ejecutivo.
- El Consejo de Rectores de Panamá y el Consejo Nacional de Educación como órganos de consulta.

Los objetivos fundamentales del sistema son:

- Fomentar y desarrollar una cultura de evaluación que asegure la calidad de la educación superior universitaria.
- Promover el mejoramiento continuo del desempeño y la calidad de las instituciones universitarias y sus programas.
- Dar fe, ante la sociedad panameña, de la calidad de las instituciones universitarias y de los programas que en ellas se desarrollan mediante el dictamen de la acreditación.
- Contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación superior universitaria, mediante la regulación de los procedimientos y de los requisitos necesarios para la creación y el funcionamiento de las universidades.

El CONEAUPA es un organismo evaluador y acreditador, rector del sistema; independiente y descentralizado, con autonomía financiera, administrativa y reglamentaria, con patrimonio propio y personería jurídica, y representativo de los diferentes actores vinculados con el desarrollo de la educación superior del país, al que corresponderá establecer la coordinación necesaria con el Ministerio de Educación y la Comisión Técnica de Fiscalización.

Con base en lo anterior y atendiendo a las funciones que la Ley asigna al CONEAUPA, se reglamentó la ley 30 de 2006 mediante Decreto Ejecutivo N°. 511 promulgado el 6 de julio de 2010. Esta norma reglamenta los procesos

de evaluación y acreditación universitaria, detalla aspectos relacionados con la selección y funciones del Secretario Ejecutivo del CONEAUPA, comisiones técnicas del CONEAUPA: Comisión Técnica de Evaluación y Acreditación (CTEA), Comisión de Administración y Finanzas y Comisiones Ad Hoc conformadas por los pares académicos evaluadores. La misma norma reglamenta las unidades técnicas de evaluación de las universidades, así como los límites y alcances de la CTF y la creación y funcionamiento de las universidades. También trata sobre la promoción, inicio, desarrollo, supervisión y el seguimiento de los planes y programas de estudio de las universidades particulares.

La reglamentación de la Ley señalada pasó por períodos de larga y profunda discusión influenciados en parte por la cultura, la historia y el rol que distintas instituciones habían desempeñado en los antiguos procesos de aprobación de nuevas universidades, programas, sedes regionales, entre otros, así como en la aplicación de sanciones para las universidades que incumplían la reglamentación vigente en ese entonces. Luego de solventadas y consensuadas las diferencias, se promulgó el Decreto Ejecutivo N°.511 y, aun así, el mismo fue reformado por el Decreto Ejecutivo N°.176 en marzo de 2011. Este último se aprovechó para abrir la convocatoria para los primeros procesos de autoevaluación con fines de acreditación en Panamá.

Pese a que la citada ley se reglamentó en julio de 2010, el CONEAUPA inició su labor de sensibilización desde el año 2008 e inició los procesos de orientación a las universidades desde inicios del año 2010. Esta orientación estuvo fundamentada en la estructuración de los grupos de trabajo para iniciar los procesos de autoevaluación con fines de acreditación, instrumentos de recopilación y análisis de la información, asesoría para valorar indicadores, estándares, criterios de calidad, entre otros. En estos procesos se dio prioridad a la evaluación institucional ya que, la norma establece que la acreditación institucional es previa a la acreditación de programas y carreras.

Simultáneamente, el CONEAUPA elaboró, aprobó y promulgó el Modelo de Evaluación y Acreditación Institucional Universitaria, el cual consiste de cuatro documentos, a saber:

Documento 1: Fundamentos del Modelo

Documento 2: Procesos de Autoevaluación Institucional Universitaria

Documento 3: Procesos de Evaluación Externa

Documento 4: Procesos de Acreditación.

El Documento 1 señala los fundamentos del modelo de evaluación y presenta la Matriz de Evaluación y Acreditación Institucional Universitaria.

2.3. DESARROLLO DEL MODELO DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL UNIVERSITARIA DE PANAMÁ.

El proceso para la elaboración del Modelo de Evaluación y Acreditación Institucional Universitaria se desarrolló a través de múltiples consultas.

Para establecer el instrumento inicial de discusión, el cual contiene principalmente los elementos de la matriz de evaluación y acreditación institucional, se consultó los documentos y procesos de evaluación y acreditación de agencias con experiencia en países como Colombia, Ecuador, Argentina, Chile, Costa Rica, entre otras. La información así analizada se contextualizó y, luego de modificar y agregar algunos elementos, se presentó a consideración de diferentes sectores, una matriz que contempla la realidad panameña y señala estándares que, aunque difíciles de alcanzar son alcanzables.

El documento discutido sufrió múltiples cambios, principalmente en los estándares y algunos otros en los indicadores de calidad.

Los cuatro grandes factores que se evalúan en la matriz: Docencia, investigación e innovación, extensión y gestión, se subdividieron en componentes y subcomponentes. Cada uno de los subcomponentes cuenta con

indicadores que son evaluados con un criterio específico de calidad y, finalmente, cada indicador tiene un estándar cuantitativo o cualitativo que señala el mínimo que debe alcanzarse de dicho indicador para cumplir con él.

Los indicadores de calidad son evaluados con los siguientes criterios de calidad: Universalidad, eficiencia, eficacia, transparencia, pertinencia, impacto, equidad y coherencia. Además, los indicadores se clasifican en: esenciales, importantes y convenientes. El criterio fundamental para clasificarlos fue su impacto en el factor evaluado (docencia, investigación e innovación, extensión o gestión universitaria). Así, los indicadores de mayor impacto, que de no alcanzarse marcan significativamente el desempeño del factor, han sido clasificados como esenciales y, por tanto, tienen que cumplirse todos en cada factor en donde aparecen. De éstos, los que son cuantitativos, deben cumplirse con un mínimo de 75/100, a menos que el mismo estándar establezca un número específico. Además, el promedio de cada clasificación de indicadores en cada factor, no debe ser inferior a 81/100. Es decir, si en un factor, por ejemplo, docencia, un indicador esencial se cumple con una calificación de 75, es necesario que los otros indicadores esenciales del mismo factor docencia, compensen con su calificación de manera que el promedio de ellos no sea inferior a 81. Así mismo se procede con los indicadores esenciales de cada uno de los factores.

En el caso de los indicadores importantes, debe cumplirse al menos con el 80% de éstos, con el mismo esquema de calificaciones ya señalado. Para sacar el promedio de indicadores importantes en un factor, se selecciona el 40% de los indicadores importantes que mayor puntaje obtuvo, sin menoscabo de señalar las evaluaciones obtenidas en todos los indicadores importantes del factor. El 40% de los indicadores importantes de mayor puntaje debe promediar, al menos 81.

En lo que se refiere a los indicadores convenientes, éstos son los de menor impacto en el desarrollo de la función sustantiva en la que se encuentran. Por ello, se exige que se cumpla con al menos el 20% de éstos. Del mismo modo que con los indicadores del párrafo anterior, se coloca en la matriz de evaluación la calificación o evaluación de todos y cada uno de los indicadores convenientes. Sin embargo, para los efectos de aprobación, debe escogerse el 20% de los indicadores convenientes mejor evaluados y su promedio debe ser no inferior a 81/100.

En cada uno de los factores o funciones sustantivas de la universidad, hay indicadores esenciales, importantes y convenientes, cuantitativos y cualitativos.

La matriz de evaluación así elaborada por la Comisión Técnica de Evaluación y Acreditación del CONEAUPA, constituyó el documento borrador que fue sometido a consideración de todos los grupos de interés. Cada uno de éstos (académicos universitarios, empresarios, asociaciones de profesionales, gremios, autoridades universitarias, otros) emitió opinión sobre los diferentes aspectos de la matriz. En consecuencia y luego de una gran consulta, se aprobó la matriz con los cuatro grandes factores principales señalados: Docencia, Investigación e innovación, Extensión y Gestión Universitaria.

Cabe recordar que fue largo el período de muchos años durante el cual no hubo mayores controles efectivos del desempeño de las universidades, ni supervisión externa de la calidad del funcionamiento de las mismas en el país. Por ello, algunos estándares pueden parecer bajos en nivel de calidad, pero son difíciles de alcanzar para la mayoría de las universidades en el país. El principio seguido es que los estándares deben ser alcanzables pero no imposibles, sobre la base de que en la próxima convocatoria, los mismos subirán de nivel, y probablemente algunos de los indicadores también suban en su clasificación (de convenientes a importantes o de importantes a esenciales).

En los otros tres documentos se describieron los procedimientos, requisitos, funciones y demás aspectos relevantes de las siguientes etapas del proceso total: Evaluación externa y Acreditación.

2.4. DESARROLLO DE LOS PROCESOS DEL CONEAUPA

Si bien los procesos de evaluación y acreditación son solamente una de las obligaciones que la Ley asigna al CONEAUPA, se decidió iniciar con éstos mientras se adelantaba poco a poco en otras funciones. Entre estas otras

funciones merece especial atención la evaluación y acreditación de programas y carreras universitarias. También es importante señalar el deber de diseñar un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, reglamentar la articulación de los institutos técnicos superiores y las universidades, coordinar la evaluación y acreditación de estos institutos, entre otros.

Simultáneamente, se elaboraron las matrices de evaluación y acreditación para programas y carreras de las áreas de ciencias de la salud y de ciencias de la educación, las cuales serán las primeras en áreas del conocimiento en ser sometidas a procesos de evaluación con fines de acreditación. Las matrices de estas áreas del conocimiento se validaron con procesos similares a los de la matriz de evaluación institucional.

Es importante señalar también que, durante el período de desarrollo de los procesos señalados, se estuvo capacitando al personal técnico de la CTEA del CONEAUPA, al personal administrativo en materia de mejoramiento de procesos internos y se estuvo participando en numerosos congresos, foros y actividades académicas dentro y fuera del país.

Una de las tareas de mayor dificultad del CONEAUPA ha sido la de recomendar al MEDUCA que sancione con suspensión o cierre definitivo a algunas universidades que han cometido faltas muy graves de acuerdo con la legislación vigente. Esto ha sido así por cuanto que anteriormente no había certeza de sanciones ni éstas estaban clasificadas según la gravedad de la falta. En consecuencia, algunas instituciones de educación superior, con el supuesto de que se continuaba con el estatus quo, mantuvieron algunas prácticas tan graves como emitir títulos de programas o carreras sin cumplir con los requisitos legales.

A pesar de las pocas excepciones señaladas en el párrafo anterior, la mayoría de las universidades está “arreglando la casa”, lo cual se evidencia en la participación de grupos de interés en programas radiales y televisivos relacionados con esta temática.

LA CTEA capacitó a 230 pares académicos evaluadores en los procesos y con la matriz de evaluación y acreditación institucional universitaria que serán desarrollados en Panamá. Esta capacitación se desarrolló en cada uno de los países centroamericanos y Colombia, excluyendo a Belice y Panamá. Se han capacitado pares evaluadores con experiencia por vía “skype” a los cuales se les dio acceso a todos los documentos relacionados con su función. De esta forma se han capacitado pares evaluadores de España, México, Argentina, Paraguay, Bolivia y Perú. Se continúa con la capacitación de pares con experiencia en Suramérica y otras regiones del mundo.

2.5. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS

- Ha sido evidente la metodología participativa utilizada por las universidades durante sus procesos de autoevaluación y el diseño de sus planes de mejoramiento. Esto ha mejorado el clima organizacional y reafirmado el compromiso de los involucrados en el mejoramiento de la calidad de sus respectivas instituciones.
- Las universidades han estado sometidas a una tensión pocas veces vista, dado el corto plazo de un año con el que cuentan para realizar los procesos señalados, entregar el informe de autoevaluación y el plan de mejoramiento correspondiente.
- CONEAUPA ha dado seguimiento y asesoramiento constante de oficio y a solicitud de las universidades.
- CONEAUPA ha colocado en la web las preguntas frecuentes de las universidades y las respuestas correspondientes por parte de esta entidad. Además, todos los documentos relacionados con los procesos, las normas, información general y participación en eventos dentro y fuera del país, son colocados en el sitio web del CONEAUPA.
- Los grupos de interés: estudiantes, empleadores, egresados, gremios y asociaciones de profesionales, entre otros, están al tanto de las mejoras que se realizan en las universidades gracias a sus procesos de autoevaluación con un impacto positivo en el corto plazo.

- La figura de los observadores nacionales ha sido recibida como un ejemplo de garantía de credibilidad y transparencia en los procesos, dado el perfil de los profesionales que fueron seleccionados para desempeñar este rol.

3. INNOVACIONES

- Orientación y seguimiento, durante más de un año, a todas las universidades legalmente establecidas en el país, para que realicen su proceso de autoevaluación según la matriz de evaluación del CONEAUPA.
- Se ha creado la figura de observadores nacionales. Personas de reconocida trayectoria y solvencia moral para contextualizar a los pares extranjeros, asegurar la transparencia de los procesos y retroalimentar al CONEAUPA sobre oportunidades de mejoramiento de los mismos. Estos pares fueron capacitados por CONEAUPA en una jornada de la cual resultó un documento sobre sus funciones, principios éticos y acuerdo de confidencialidad.
- El CONEAUPA obtiene información directa de los procesos para mejorarlos.
- Los pares académicos evaluadores de Centroamérica y Colombia se capacitaron presencialmente con el propósito de contar con la participación directa de alrededor de 30 posibles pares por país y poder evaluar de primera mano, algunas actitudes que difícilmente se observan en las modalidades virtual y telepresencial. La capacitación incluyó un taller con roles diferentes: pares académicos evaluadores, universidad evaluada y observadores que evaluaban el desempeño de los otros dos roles.
- Se ha mantenido el CONEAUPA y sus objetivos en la mente de la ciudadanía mediante su participación constante en medios de comunicación escritos, radiales y televisivos.
- CONEAUPA ha obtenido el apoyo de la sociedad civil en el desarrollo de sus procesos, los cuales ha estado informando en eventos académicos dentro y fuera del país, promovidos por universidades, agencias de acreditación, gremios, otros, a través de su Secretaria Ejecutiva y de los miembros de la Comisión Técnica de Evaluación y Acreditación (CTEA). También se ha estado participando en movimientos civiles para el mejoramiento de la educación, ej. Unidos por la Educación, Fundación para el Desarrollo Económico y Social de Panamá (FUDESPA), el Panamá que Queremos; este último promovido por la Arquidiócesis de Panamá.

REFERENCIAS

- Contraloría General de la República (Marzo 2011), Informe de la Contraloría General de la República. 2010, http://www.contraloria.gob.pa/archivos_informesdelc/Informe_Contralora1ABRIL2011/presentacion.pdf
- The Global Competitiveness Report 2009-2010, 2009 World Economic Forum
- Doing Business 2012, <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/panama/>
- Lau Cortés, Enrique, actualizado marzo de 2011, Informe sobre el Sistema de Educación Superior de Panamá).
- Ley 30 del 20 de julio de 2006 que Crea el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria. Panamá. 2006.
- Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Planeamiento Educativo, Departamento de Estadística (2010), [http://www.meduca.gob.pa/Estadistica_Educativa/2010/INDICADORES_2010_\(PRELIMINAR\).pdf](http://www.meduca.gob.pa/Estadistica_Educativa/2010/INDICADORES_2010_(PRELIMINAR).pdf)

AUTORIZACION Y RENUNCIA

“Los autores autorizan a LACCEI para publicar el escrito en los procedimientos de la conferencia. LACCEI o los editores no son responsables ni por el contenido ni por las implicaciones de lo que esta expresado en el escrito.”

Autorización y Renuncia

Los autores autorizan a LACCEI para publicar el escrito en las memorias de la conferencia. LACCEI o los editores no son responsables ni por el contenido ni por las implicaciones de lo que esta expresado en el escrito