

LA NORMATIVA QUE REGULA LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO EN ARGENTINA: HISTORIA, ASPECTOS RELEVANTES Y PROSPECTIVA

Susana José⁵ y María Virginia Vergara⁶

RESUMEN

La Ley de Educación Nacional sancionada en el año 2006 dedica por primera vez un Título especial a la Educación a Distancia. Revela interés del Estado por ejercer control de esta opción pedagógica e impulsar estrategias de desarrollo con equidad y calidad. En su articulado la ley recoge antecedentes normativos y experiencia acumulada por su aplicación.

Desde la perspectiva de la gestión el rasgo dominante de la Educación a Distancia lo constituye el carácter federal que exige intervención y vinculación entre las jurisdicciones. Por ello, en el año 2002, el Consejo Federal de Cultura y Educación, ámbito interjurisdiccional de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, aprobó la Resolución N° 183 mediante la cual se crea la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las ofertas de Educación a Distancia para los niveles primario, secundario y superior. Está conformada por representantes del Ministerio de Educación, de las regiones educativas del país y coordinada por la Secretaría del Consejo. Los criterios de análisis adoptados y las evaluaciones realizadas han contribuido al mejoramiento de las propuestas.

5 Profesora de Enseñanza Media y Superior en Letras. Universidad Nacional de Buenos Aires Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las ofertas de Educación a Distancia. Consejo Federal de Educación. Ministerio de Educación de la Nación. Susajose@gmail.com

6 Profesora de Enseñanza Media y Superior en Historia. Universidad Nacional de Buenos Aires Consejo Federal de Educación. Ministerio de Educación de la Nación. Virginiavergara64@yahoo.com.ar

En año 2007, el Consejo Federal de Educación aprobó la Resolución N° 32 que plantea orientaciones, avanza en la definición de la gestión federal mediante supervisión y auditorías, acuerda la revisión y actualización de la norma cada dos años y postula la coordinación con el Consejo de Universidades. Este acuerdo fue construido con aportes de la Comisión, consultas a especialistas y debates en el seno del Consejo Federal.

ABSTRACT

THE NORMS THAT REGULATE DISTANCE EDUCATION IN ARGENTINA'S EDUCATIONAL SYSTEM: HISTORY, MAIN FEATURES AND PROSPECTS

The National Education Law passed in 2006 assigns for the first time a special Heading to Distance Education. It reveals the interest of the State to exert the control of this educational option, and to impulse development strategies with equity and quality. In its body of articles the law gathers preceding standards, and experience accumulated through its application.

From the management point of view the federal character that demands intervention and a linkage among the jurisdictions is the prevailing distinguishing trait of Distance Education. For that, in 2002 The Culture and Education Federal Council, -a concord, agreement and coordination interjurisdictional space of the national education policy- voted Resolution 183 through which is created The Federal Commission for the Registry and Permanent Evaluation of the Distance Education provisions for primary, secondary and higher education. It is composed of representatives of The Ministry of Education, of the education regions of the country, and coordinated by the Secretariat of the Council. The adopted analysis criteria and the performed evaluations have contributed to the improvements of the proposals.

In 2007 The Federal Council of Education passed Resolution 32 that proposes directions, moves forward in the definition of the federal ma-

nagement through supervision and audits, accords biennial revisions and updating of the norm, and calls for the coordination of the Universities Council. This agreement was achieved through contributions by the Commission, consultations with specialists, and debates within the Federal Council.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se ofrece una breve síntesis de las normas generales que ordenan el sistema educativo argentino para la mejor comprensión del marco en el que se gestó y desarrolló el proceso de regulación federal de la educación a distancia, desde los primeros acuerdos del Consejo Federal de Educación, la creación de la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia, la incorporación de un Título referido a la educación a distancia en la Ley de Educación Nacional hasta la aprobación de un acuerdo integral sobre el tema. Actualmente están en vigencia y regulan la educación a distancia para el nivel primario, secundario y superior: la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206/06), la Resolución del Consejo Federal de Educación N° 32/07 y normas concomitantes.

Analizar, desde una perspectiva político pedagógica, el marco normativo que regula la educación a distancia para el nivel primario, secundario y superior⁷ en Argentina permite visualizar por una parte, las diferencias existentes entre la evolución de la EAD y la dinámica de las políticas públicas y por otra, el modo en que históricamente se abordaron las tensiones entre las demandas sociales en torno a propuestas educativas más flexibles y modulares y las modificaciones de los enfoques oficiales. En este sentido, se puede reconocer que hasta bien entrada la década de los noventa aparecería una tendencia a considerar con recelo el potencial de este tipo de propuestas en términos de calidad e inclusión educativa, en particular cuando las iniciativas provienen del sector de la educación privada. Al mismo tiempo, no puede dejar de señalarse que esta tendencia

⁷ Se excluye en el presente trabajo el análisis de la regulación de la EAD en el nivel universitario.

puede estar asociada a la propensión a la devaluación que ha signado en los orígenes a la educación a distancia.

A pesar de la extensa trayectoria de experiencias de educación a distancia que se instrumentaron en el país y aún cuando importantes experiencias remiten en las décadas de los 60 y los 70 a propuestas educativas estatales, destinadas principalmente a la educación de adultos⁸, es a partir de los años 90 cuando al establecerse la primera ley general de educación argentina, se le otorga legitimidad al incorporarla dentro del capítulo "Regímenes especiales". El artículo 33 de la Ley Federal de Educación establece que las autoridades educativas debían promover "*... la organización y el funcionamiento del sistema de educación abierta y a distancia y otros regímenes especiales alternativos dirigidos a sectores de la población que no concurren a establecimientos presenciales o que requieran servicios educativos complementarios. A tal fin, se dispondrá, entre otros medios, de espacios televisivos y radiales*"⁹.

Una lectura atenta rescata algunos aspectos significativos inscriptos en su acta de nacimiento. En primer lugar, se define a la educación a distancia desde la "carencia" en relación con el sistema "presencial" y la educación formal. En segundo lugar su redacción parecería señalar al Estado como el principal responsable de proveer la tecnología que se asimila a medios masivos de comunicación. Estos rasgos de su identidad inicial han sufrido transformaciones en el transcurso de la última década atribuibles a variadas causas algunas de las cuales se explicitaran en este trabajo.

La aprobación de la Resolución CFCyE N° 182/03 concreta el siguiente paso decisivo respecto de la regulación de la educación a distancia en Argentina para el nivel medio y superior no universitario¹⁰,

8 Entre estas experiencias se pueden mencionar el programa de alfabetización "Nunca es tarde implementado por la Dirección Nacional de Adultos (DINEA) y los diversos cursos de enseñanza profesional que se organizaron a través de un convenio entre la DINEA y la Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA).

9 Ley 24.195 art. 33 inc. b)

10 CF Ley 24.195 art. 10

con la creación la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia dentro del Consejo Federal de Cultura y Educación. A partir de ese momento tiene a su cargo evaluar todos los estudios que emitan títulos finales o certificaciones, como requisito obligatorio para las instituciones que pretenden acceder a la validación nacional de los títulos que emiten.

La formulación de marcos normativos, los debates en torno a los distintos enfoques teóricos así como la gradual incorporación de las nuevas tecnologías en las propuestas educativas a distancia han incidido en alguna medida para elevar los niveles de calidad de las propuestas. Esta aseveración requiere de otros estudios posteriores, para profundizar en el análisis y en los resultados obtenidos. Sin embargo, es posible realizar un balance positivo de la interacción entre el desarrollo de la EAD y la instrumentación de las normas establecidas por la órbita estatal puesto que es indudable que a partir de su vigencia y aplicación se ha logrado progresar en el resguardo de los derechos de los alumnos ya que se han definido los controles institucionales de calidad y los procedimientos para la validación de títulos por parte del Estado. Es razonable considerar que se han mejorado, además, los criterios de calidad aplicados a la evaluación de propuestas, discutidos y trabajados en el seno de la Comisión Federal de EAD, los cuales constituyen insumos que orientaron normas federales, provinciales y finalmente, contribuyeron a la elaboración del capítulo correspondiente de la nueva ley de educación nacional.

Por otra parte, los acuerdos referidos a la temática y aprobados por Consejo Federal han fortalecido la articulación técnica y política entre las provincias y las regiones y entre éstas y la Nación en un entramado de relaciones multidireccionales con una clara orientación federal. En este sentido dos dimensiones merecen destacarse; por un lado, el crecimiento en el conjunto del país del conocimiento de las problemáticas de la educación a distancia, y, por otro lado, el crecimiento progresivo en la capacidad de generar una gestión educativa de colaboración interjurisdiccional.

Finalmente, la incorporación de la EAD con un capítulo específico y la mayor precisión conceptual con la que se la aborda dentro de la ley de Educación Nacional, parece evidenciar una transformación que se asienta en primera instancia, no sólo en los amplios desarrollos teóricos y tecnológicos ocurridos en el lapso de tiempo transcurrido entre la sanción de una y otra ley sino, fundamentalmente, en un replanteo de las políticas públicas.

Leyes que rigen el sistema educativo en Argentina

El sistema educativo argentino se rige desde fines del año 2006 por la Ley de Educación Nacional (N° 26.206). Esta ley derogó la Ley Federal de Educación (N° 24.195) que, vigente desde 1993, fue el corolario y a la vez complemento del proceso de descentralización del sistema educativo concluido en el año 1992 con la sanción de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos¹¹ a las respectivas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A partir de la vigencia de las leyes mencionadas, los gobiernos provinciales quedaron a cargo de la administración y supervisión de los servicios educativos de gestión estatal y privada. Se fijaron como competencias de la cartera educativa nacional la formulación de los contenidos curriculares básicos de cada ciclo y nivel, la aplicación de acciones compensatorias, la evaluación del rendimiento educativo y el otorgamiento de la validez nacional de títulos y estudios. En este nuevo marco institucional, el Consejo Federal de Educación¹², organismo colegiado que representa a la Nación y a las provincias, se constituyó en el ámbito de coordinación del sistema nacional de educación con la misión de unificar criterios entre las jurisdicciones, escenario institucional donde las autoridades deciden en conjunto cuestiones fundamentales de la transformación educativa.

11 Ley 24.049

12 El Consejo Federal de Cultura y Educación tiene como primer antecedente el Consejo Federal de Educación, creado por Ley 19.682 en 1972. El objetivo de este organismo era integrar a las provincias en la definición de políticas educativas, aunque sólo cumplió funciones de consulta. En 1979 se crea el Consejo Federal de Cultura y Educación (Ley 22.047) con facultades para coordinar, asesorar y acordar en los aspectos de la Política Educativa Nacional. Sin embargo, el contexto político impidió que se constituyera en un espacio de concertación y consenso entre la Nación y las provincias, repercutiendo en la autonomía de las decisiones.

La Ley Federal de Educación señala como uno de los principios de la política educativa la promoción de *"innovaciones educativas y los regímenes alternativos de educación, particularmente los sistemas abiertos y a distancia"*¹³, aunque por el escaso desarrollo de esta opción pedagógica, recién en el año 1997 comienzan a fijarse criterios para su regulación. Desde la primera resolución aprobada por el Consejo Federal que define pautas para la educación a distancia puede advertirse la preocupación por atender la complejidad que presenta en sí misma, dado que plantea una condición relevante a resolver dentro la gestión del sistema educativo: la extraterritorialidad. En tanto las provincias tienen la responsabilidad de gestionar y supervisar los servicios que operan dentro de su territorio, las propuestas educativas a distancia superan las barreras físicas, ya que entre sus características está la *"... posibilidad de dar servicios en lugares distantes, que correspondan a diversas jurisdicciones, incluso distintas de aquella donde se encuentra la sede central"*¹⁴. En la primera resolución del Consejo Federal que intenta definir criterios para regular el caso especial de la formación docente a distancia (Res. CFCyE N° 61/97), se observa ya la necesidad de buscar acuerdos ínter jurisdiccionales frente al desarrollo de nuevas alternativas educativas que trascienden un específico ámbito provincial. Tanto en la resolución N° 61/97 como en la 114/99, que se plantea tempranamente la regulación de las carreras de formación docente a distancia, los resortes institucionales acordados para otorgar legalidad (validez nacional) a estas propuestas educativas fueron el estricto ajuste de éstas a todas las normas acordadas por el Consejo Federal¹⁵ en lo que hace a la formación docente y a las que regían en las provincias de destino de las ofertas¹⁶. Parecería intentarse con ello una doble articulación que permitiera resolver la cuestión de la extraterritorialidad.

13 Ley 24.195, art. 5 inc. p

14 Res. CFCyE N° 61/97

15 Especialmente los acuerdos federales referidos a diseño curricular, carga horaria, titulaciones, funciones institucionales, evaluación y acreditación de carreras -Cfe. Art. 2° res. CFCyE N° 114/99-.

16 La Resolución CFCyE N° 114/99 establece en su Art. 4° la expresa autorización de las autoridades jurisdiccionales de "destino de la oferta" para la realización de las prácticas docentes.

No puede desconocerse que las transformaciones institucionales y curriculares derivadas de la vigencia de la Ley Federal de Educación se instrumentaron en etapas y con condiciones diversas en cada jurisdicción. De hecho, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nunca aplicó la estructura prevista por la Ley 24.195. Estos desajustes de la estructura educativa redundaron en una dispersa titulación y en planes de estudio variados que no respondían a los acuerdos emanados por el Consejo Federal. La etapa de transición contemplada para la implementación de la Ley Federal devino, finalmente, en permanencia. La cristalización de este proceso se expresó en la coexistencia de un sistema educativo ajustado a la Ley 24.195 y a las resoluciones del Consejo Federal y de otro que se seguía rigiendo por normas anteriores. Para fines de los años 90 se presenta un sistema educativo federal disímil, con superposiciones normativas y una opción pedagógica a distancia en pleno crecimiento.

La urdimbre legal-federal y nacional- que regía para el sistema educativo fue lo suficientemente porosa como para facilitar la germinación de propuestas de educación a distancia de dudosa calidad y que no se ajustaban o se ajustaban parcialmente a las normas vigentes. En algunos casos la coexistencia de regulaciones contradictorias y en otros la ausencia de regulaciones - en el caso de la educación secundaria o de estudios técnicos- hizo que muchos de los alumnos que elegían esta opción pedagógica se encontraran al final de su carrera con un título que carecía de legalidad para proseguir estudios superiores o insertarse en el mercado laboral.

Las reiteradas denuncias ante la profusión de títulos sin validez legal derivaron en la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Nación, que en su Resolución N° 168/01 atribuyó esta situación a *"la falta de coordinación entre las autoridades de las distintas jurisdicciones y la ausencia de reglas claras respecto al control y la validación de los cursos a distancia, ha permitido que tales irregularidades se verifiquen"*.

Para contrarrestar estas anomalías, la Defensoría requiere la intervención del Consejo Federal a fin de que *"... se adopten los mecanismos apropiados para coordinar el control de los estudios bajo esta modalidad y la validez de los estudios que se emitan"*¹⁷.

El desarrollo de la educación a distancia requería entonces una definición en las regulaciones vigentes hasta ese momento que, integrando en una instancia federal específica la coordinación de la evaluación, garantizara la validez de los títulos y que despejara prejuicios sobre esta opción pedagógica.

Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia

La aprobación de la Resolución CFCyE N° 183/02 intenta dar respuesta a esta situación y brinda un primer marco normativo en lo que hace a la regulación de la educación a distancia en Argentina para el nivel medio y superior no universitario¹⁸. Dicha resolución crea la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia dentro del Consejo Federal de Cultura y Educación. A su vez, prevé la verificación del cumplimiento de las normas vigentes-federales y jurisdiccionales-, la concertación de parámetros comunes para el desarrollo de carreras a distancia y la coordinación y control de las jurisdicciones para garantizar la calidad y la legalidad de las ofertas. En su artículo 7 establece: *"Las jurisdicciones se comprometen a no reconocer a las ofertas hasta tanto las mismas no acrediten ante "la Comisión". La instancia previa ante la Comisión Federal y la inscripción en su registro por parte de las instituciones será de carácter obligatorio y excluyente tanto para el reconocimiento jurisdiccional como para la validez nacional de los títulos de dichas ofertas educativas."*

17 Resolución DPN N° 168/01

18 CF Ley 24.195 art. 10

La Comisión es un organismo colegiado constituido por catorce evaluadores: dos representantes por cada una de las regiones educativas del país¹⁹ y cuatro por la cartera educativa nacional, designados por la Asamblea Federal de Consejo por el término de dos años y está coordinada por la Secretaría General del Consejo Federal. Tiene competencias en la evaluación de todas las propuestas de educación a distancia de nivel primario y secundario para adultos y de aquellas que imparten los institutos de educación superior de jurisdicción provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los comienzos de las tareas de la Comisión fueron complejos. A la falta de antecedentes legales e institucionales -dado que no existía normativa internacional disponible para tomar como referencia en la regulación de la educación a distancia en un sistema federal como el de Argentina-²⁰, se añadía la ausencia de un diagnóstico o planificación que contemplara la dimensión, orientación y características de este universo. Se suma a estas dificultades, la necesidad de aplicar para el análisis de las ofertas presentadas por las instituciones de todo el país, las normas referidas al conjunto del sistema educativo superpuestas y aún contradictorias.

La serie de normas federales complementarias a la Resolución 183/02²¹, resoluciones ministeriales sobre validez nacional y circuitos operativos y los acuerdos de la propia Comisión en torno a la definición de criterios pedagógicos, prototipos de presentación y pautas generales para desarrollo de las propuestas, plazos y alcances de los dictámenes, dan cuenta de la complejidad del proceso. Resultan expresivas de la decisión política de las autoridades educativas nacionales y jurisdiccionales de promover el desarrollo de la educación a distancia a través de escenarios institucionales y normativos articula-

19 Región Centro: Buenos Aires, CABA, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos; Región Sur: Tierra del Fuego, Santa Cruz; Chubut, Neuquén, Río Negro y La Pampa; Región Cuyo: Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja; Región NOA: Salta, Tucumán, Jujuy y Catamarca; Región NEA: Formosa, Misiones, Santiago del Estero, Corrientes y Chaco.

20 La educación superior universitaria posee su propia normativa Ley de Educación Superior N° 24521, Resoluciones Ministeriales N°s 1423/98, 1716/98; Decreto PEN 81/98, Resolución Ministerial 1717/04

21 Resoluciones CFCyE N°s 205/03, 206/03, 213/04, 221/04, 252/05 y resolución CFE 11/07

dos sin dejar librado su evolución a la mera lógica del mercado. Los acuerdos federales logrados desde 2003 a la fecha implicaron un mayor ordenamiento y planificación de esta opción pedagógica, y a la vez generaron condiciones para la sustentabilidad de la educación a distancia en términos de y calidad y legalidad.

Pese a las dificultades señaladas, la claridad en torno a los propósitos y el convencimiento de que un compromiso por la inclusión educativa requería de un sistema de educación a distancia absolutamente integrado al resto del sistema educativo nacional con iguales estándares de calidad que la educación presencial, guió la tarea de la Comisión desde sus inicios. Fue acompañada por una progresiva inclusión de las jurisdicciones en la supervisión de la EAD, aunque la propia estructura del sistema educativo y la falta de experiencia conjunta limita aún su desarrollo con criterios de calidad y de gestión homogéneos.

La Comisión asumió desde el principio la doble responsabilidad de ejercer el control de calidad desde el Estado y orientar a las instituciones educativas en el mejoramiento de la calidad de sus propuestas a partir de los criterios de evaluación utilizados, los protocolos para las convocatorias y de los dictámenes emitidos. En el transcurso de estos seis años ha atravesado distintas etapas, en las que ha madurado y se ha fortalecido a partir de la experiencia. Una primera etapa de transición le permitió tomar contacto y estimar la situación real del desarrollo de la educación a distancia en el país y a partir de las prácticas y rutinas institucionales existentes avanzar progresivamente en el camino de su mejoramiento. La tarea de la Comisión constituye en sí misma una experiencia valiosa y de características inéditas en el país.

Es válido rescatar entre los objetivos que se propuso y mantiene la Comisión:

- la construcción de un colectivo de reflexión federal que permita compartir los principios y las tareas específicas a cargo, con la integración de las diferencias y el logro de consensos,

- la producción en común de criterios y pautas de evaluación que permitan contemplar la diversidad de contextos regionales, institucionales, de planes de estudio y titulaciones, entre otras cuestiones fundamentales a atender. Ello exige largas jornadas de debate, consultas a especialistas nacionales e internacionales, análisis de bibliografía, y el establecimiento de talleres de discusión anuales que incorporen adecuaciones a fin de otorgar mayor pertinencia a los procesos de evaluación de esta opción pedagógica,
- la atención a las necesidades e intereses de las jurisdicciones responsables de la gestión de los servicios educativos, según las características que presenta cada una de ellas. Ello exige un diálogo de consulta e intercambio permanente con los referentes provinciales que contribuye a la contextualización institucional. Aporta además, el valor agregado de un crecimiento en común con los responsables de las jurisdicciones.
- la orientación para el mejoramiento de la oferta de educación a distancia a través de procesos graduales de avance. Dictámenes, planillas de evaluación y protocolos conforman un conjunto de herramientas para la auto evaluación institucional cuyo aprovechamiento podría redundar en la promoción de estrategias para contrarrestar la deserción de los alumnos y el paulatino mejoramiento de la calidad de los estudios. Ello demanda la construcción de un camino crítico, una sucesión ordenada de requisitos de cualificación, que se constituyen en metas a lograr a medida que se recorre junto con las jurisdicciones y las instituciones los procesos de evaluación y se replantean ante cada convocatoria a evaluación.

La educación a distancia en la Ley de Educación Nacional

A diferencia de la anterior Ley Federal de Educación en que la educación a distancia estaba asociada a *“innovaciones educativas”* y a las *“carencias”* respecto de la educación formal, sin demasiadas precisiones, la Ley de Educación Nacional establece en ocho artículos agrupados en un título

específico²² sus características, alcances, así como los requisitos y el circuito operativo para la validez de los títulos y certificaciones de estos estudios. Se define a la educación a distancia como una opción pedagógica y didáctica aplicable a distintos niveles y modalidades del sistema educativo nacional, *“que coadyuva al logro de los objetivos de la política educativa y puede integrarse tanto a la educación formal como a la educación no formal”* y *“.....donde la relación docente-alumno se encuentra separada en el tiempo y/o en el espacio, durante todo o gran parte del proceso educativo, en el marco de una estrategia pedagógica integral que utiliza soportes materiales y recursos tecnológicos diseñados especialmente para que los/as alumnos /as alcancen los objetivos de la propuesta educativa”*²³. A su vez, prevé el diseño de estrategias conjuntas entre las jurisdicciones para avanzar en criterios de calidad y en la definición de mecanismos de regulación pertinentes. Sin embargo es en la apreciación de sus alcances donde se advierten las diferencias más sustantivas. En tal sentido, la Ley de Educación Nacional considera la educación a distancia como una opción pedagógica capaz de promover una efectiva igualdad de oportunidades para todos los estudiantes, resalta su trascendencia como una alternativa genuina para la inclusión educativa de jóvenes y adultos. Ello implica colocar a los estudios a distancia en situación de igualdad con la opción presencial y rescatar su valor y proyección en la actual sociedad del conocimiento.

Las disposiciones de la ley de Educación Nacional se completan con la atribución que le otorga la Ley a la Secretaría General como ámbito de coordinación federal de estas ofertas y en el carácter obligatorio que tienen para las jurisdicciones el cumplimiento de las resoluciones que emanan del Consejo Federal. Las previsiones específicas sobre EAD que contempla la Ley se han nutrido del trabajo realizado por la Comisión Federal de Educación a Distancia y de los consensos alcanzados desde 2002 en adelante por el Consejo Federal.

22 Ley 26.206 Título VIII

23 Ley de Educación Nacional N° 26.206 capítulo VII

Acuerdo Marco de Educación a Distancia

El Acuerdo Marco de Educación a Distancia fue aprobado por Resolución del Consejo Federal de Educación N° 32 en el año 2007, luego de extensos debates en los que participaron autoridades educativas provinciales y nacionales, equipos técnicos jurisdiccionales, los evaluadores de la Comisión Federal y reconocidos especialistas nacionales e internacionales. Su aplicación es de carácter obligatorio a partir del 1° de enero de 2008.

Esta norma reúne los aprendizajes producidos en el curso del camino recorrido y reafirma la gestión federal en una temática que por sus propias características, expansión y potencialidades requiere, además de decisiones conjuntas de índole operativa, consensos políticos y pedagógicos que tomen en cuenta los diversos escenarios institucionales, los nuevos paradigmas educativos y las transformaciones operadas en la sociedad y en el campo de la ciencia y la tecnología, resguardando deberes, derechos y principios consagrados por la Constitución Nacional y por la Ley de Educación Nacional

En el artículo 4 de su cuerpo resolutivo establece que *“en atención a los procesos de implementación de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 y al desarrollo de la educación a distancia, la Secretaría General del Consejo Federal de Educación quedará habilitada a impulsar cada dos (2) años calendario, la revisión y actualización del presente acuerdo marco y sus normas derivadas.”*, lo cual parece indicar la comprensión de estar frente a un universo que registra cambios continuos y en expansión que debe ser acompañado en su evolución.

La Resolución N° 32/07 está estructurada en un cuerpo normativo y dos Anexos. El primero de ellos contiene los lineamientos políticos que enmarcan y fundamentan la propuesta y los lineamientos, criterios y orientaciones pedagógicas de la educación a distancia. Está dirigido a orientar a las jurisdicciones y las instituciones educativas para la mejora de la calidad en el diseño y la ejecución de proyectos de estudios a distancia. El Anexo II, de carácter prescriptivo, aborda la

gestión federal de la educación a distancia, procedimientos, los procesos de evaluación de la Comisión Federal y de validación nacional de títulos.

Los lineamientos políticos enunciados en el Anexo I destacan la potencialidad de la educación a distancia y su incorporación al sistema educativo nacional como una opción pedagógica y didáctica. Esta decisión reconoce las posibilidades de la educación a distancia para reducir la deuda educativa histórica, en el marco de las políticas generales y para atender a las nuevas necesidades que educativas que la sociedad requiere. Al anticipar futuros escenarios advierte también sobre las transformaciones que los recursos tecnológicos están produciendo en la educación dado que permiten mayor acceso a la información y a la comunicación. A propósito de ello, alerta acerca de la brecha digital que podría sumarse a la brecha social y educativa. Esta situación no puede desconocerse desde el Estado que se propone un desarrollo más armónico en el acceso al conocimiento. Por ello, el acuerdo resalta que no sólo deben considerarse políticas de conectividad y de facilitación del acceso a las TIC sino que resulta imperioso formular lineamientos políticos específicos para definir el papel que se le asignará a la educación a distancia en el marco de las políticas generales del país.

En el Anexo I se explicita, además, el concepto de educación a distancia que se asume y las características particulares de esta opción pedagógica. Entre los aspectos singulares que ponen de manifiesto el enfoque adoptado resulta significativo destacar la necesidad de construir un ambiente de aprendizaje cuyo centro es el alumno, que posibilite la interacción con los distintos componentes mediante el acompañamiento permanente de los docentes para la apropiación de la propuesta de contenidos y la construcción de conocimientos. En este sentido se acentúa la importancia de que los docentes reelaboren sus representaciones y resignifiquen sus prácticas acerca del ejercicio de sus funciones adecuándolas a esta opción pedagógica. Se hace hincapié además en la selección de medios y recursos tecnológicos que cuentan con potencialidades específicas a consi-

derar para elegir aquellos que estén en consonancia con las características de la población destinataria, los objetivos de aprendizaje y los requerimientos didácticos de la propuesta. Se enuncian, asimismo, un conjunto de estrategias e intervenciones que se incorporan en los materiales, en las actividades y en todos los componentes de la propuesta educativa con el propósito de propiciar y apoyar el aprendizaje. Entre los distintos temas tratados se toma en cuenta la especificidad del modelo de gestión institucional que la educación a distancia requiere. La singularidad del modelo de gestión reside en la organización y desarrollo de un dispositivo integral en el que se establecen las relaciones entre los actores participantes y las formas de comunicación que resultan imprescindibles para instrumentar el proyecto. Destaca la organización de equipos profesionales conformados por especialistas, docentes, diseñadores, administradores de plataformas, la gestión académica y administrativa de todos los dispositivos, recursos inherentes al desarrollo y evaluación de la carrera, el acompañamiento de los docentes, su formación continua y específica en educación a distancia y el personal de apoyo administrativo. Se presentan además cuestiones referidas a planes de estudio, gestión de interacciones entre docentes y alumnos, organización de prácticas y pasantías para estudios de educación superior, etc. Se propone como objeto de tratamiento especial en futuros documentos la evaluación de la gestión institucional y sus resultados.

El Anexo II plantea la modalidad de gestión y administración de las ofertas formativas de educación a distancia, define las funciones de cada uno de los organismos intervinientes, el Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Federal de Educación, la Secretaría General del Consejo Federal de Educación, la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia, , las Jurisdicciones. En su artículo 1º las autoridades educativas *“acuerdan establecer una gestión y administración federal de las ofertas formativas de EaD y organizar áreas institucionales específicas de EaD en los ámbitos correspondientes, a fin de impulsar su desarrollo, supervisión y control. Estas áreas posibilitarán las acciones de articulación intra e interjurisdiccional para la gestión federal de los estudios a distancia.”*

Ello implica la construcción de un novedoso espacio colaborativo, de intercambio y resolución conjunta de las decisiones que importan para estimular el desarrollo y ejercer el control de los estudios de educación a distancia y supone la progresiva concreción de espacios federales de gestión y regulación para atender los nuevos desafíos que implica el crecimiento de la EaD.

A su vez, queda a cargo del Consejo Federal de Educación, el *“Dictar normas que establezcan los dispositivos de implementación, control y supervisión federal para la EaD.”* La producción de criterios comunes consensuados para la supervisión para este tipo de estudios es una tarea imprescindible a realizar puesto que, por una parte, en una gestión colaborativa resulta fundamental contar con enfoques compartidos para el abordaje de la supervisión y, por otra, es también fundamental establecer los abordajes peculiares que permitan supervisar las singularidades y la complejidad de los estudios de educación a distancia.

En este mismo sentido, el Acuerdo avanza también al ratificar las funciones asignadas a la Comisión Federal y añadir la tarea de *“Realizar auditorías en forma conjunta con las jurisdicciones a fin de contribuir al mejoramiento de la implementación de las ofertas a distancia.”* Significa que los procesos de evaluación de las propuestas se completarán y enriquecerán a partir de la presencia en el campo, la constatación del cumplimiento de la propuesta aprobada y abrirá la posibilidad de un diálogo con los actores involucrados que promueva el mejoramiento de las actividades.

Por otra parte, el área responsable de los estudios de educación a distancia de las jurisdicciones tendrá por misión *“planificar, diseñar, gestionar y evaluar estrategias para orientar el crecimiento de la misma atendiendo a los contextos provincial, regional, federal, nacional estableciendo vinculaciones dentro del Estado y con otros sectores de la sociedad.”* Entre las tareas descritas se incluyen la de orientar a las instituciones para la elaboración o adecuación de los proyectos y la de formar, capacitar y sostener un equipo de control y supervisión de los estudios de educación a distancia.

Importa señalar que entre las funciones a cubrir por la Secretaría General del Consejo Federal de Educación se establece la de proponer y desarrollar líneas de capacitación dirigidas a las áreas técnicas y de supervisión de las jurisdicciones, crear, coordinar y administrar una Red Federal de Información de estudios de educación a distancia integrada por todas las jurisdicciones, propiciar y desarrollar estudios de investigación que incluya monitoreos del estado de avance de la gestión de la educación a distancia.

El Anexo trata además acerca de cuestiones relativas a sedes institucionales, diseño y organización de las ofertas a distancia, presentaciones ante la Comisión Federal, y procedimientos de implementación del Acuerdo.

El futuro

El arduo trayecto recorrido desde la ejecución de las primeras experiencias de Educación a Distancia, su reconocimiento en la Ley Federal, el tratamiento en los primeros acuerdos del Consejo Federal de Educación hasta la actualidad, cuando se cuenta con un marco normativo integral, supone haber realizado una apuesta en favor de la educación a distancia. En el presente se cuenta con la experiencia de la Comisión Federal, la progresiva constitución de equipos en las jurisdicciones y un marco normativo que prevé abreviar en las prácticas y conocimientos reunidos y, hacia el futuro, atender y entender en los nuevos escenarios que plantearán las demandas sociales y las innovaciones tecnológicas. Ello supone una política pública que ha puesto en agenda a la Educación a Distancia.

La etapa que se abre exige por una parte, identificar las tareas pendientes, entre las cuales, se reconoce en primera instancia la necesidad de intensificar la formación continua de equipos especializados en educación a distancia, en procesos de evaluación, supervisión y evaluación institucional para esta opción pedagógica. Por otra parte, requiere profundizar la articulación de una gestión federal que sostenga, actualice y fortalezca la trayectoria recorrida, promueva

condiciones para lograr crecientes niveles de calidad y traduzca las potencialidades de la educación a distancia en propuestas educativas que atiendan la diversidad y la inclusión.

BIBLIOGRAFÍA

BRASLAVSKY, C. (1996), "Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino (1984-1995)", en Revista Propuesta Educativa, N°14, agosto.

Consejo Federal de Educación. (2007), "Balance de Gestión 2003-2007", Res. CFE N° 29/07. Buenos Aires. Argentina.

Esta normativa está disponible en <http://www.me.gov.ar>

FALLETI, T. (2001), "Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación", en: Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en la América Latina de los '90, Boletín N°9, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Buenos Aires.

GUTIÉRREZ PÉREZ, F.; PRIETO CASTILLO, D. (1993) "La mediación pedagógica: apuntes para una educación a distancia alternativa" La Crujía. Buenos Aires. Argentina.

KISILEVSKY, M. (1998), "Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas", Tesis de Maestría, FLACSO.

Ley de Educación Nacional N° 26.206

MENA, M. (2004), "La Educación a Distancia en América Latina. Modelos, Tecnologías y Realidades". 1a. ed. Buenos Aires, La Crujía: Stella: ICDE – UNESCO.

MENA, M. (2007), "Construyendo la nueva agenda de la Educación a Distancia" La Crujía. Buenos Aires. Argentina

Resolución Consejo Federal de Cultura y Educación N° 183/02

Resolución Consejo Federal de Educación N° 32/07

SENEN GONZALEZ, S. (2000), Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa. Propuestas del centro y respuestas de la periferia, Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de General San Martín, Mimeo.

TEDESCO, J. Y TENTI, E. (2001), La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades, Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.