

LA NORMATIVA DE EDUCACIÓN A DISTANCIA PARA LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA EN ARGENTINA: HISTORIA, ASPECTOS RELEVANTES Y PROBLEMAS

Horacio Santángelo²⁴

RESUMEN

Actualmente, la Educación a Distancia que se desarrolla en las universidades argentinas, se encuentra regulada desde diciembre de 2004, por la Resolución Ministerial 1717. El antecedente más relevante -además de experiencias, proyectos y formaciones autorizadas, llevadas a cabo en universidades desde 1987-, puede situarse en la Comisión de Educación a Distancia, convocada por la Secretaría de Políticas Universitarias en mayo de 1995. La comisión estuvo integrada por diferentes especialistas en dicha modalidad de enseñanza (pedagogía, tecnologías, psicología y aspectos legales).

Con posterioridad al informe -que no incluía producir una normativa- el Ministerio elaboró, en 1998, la Resolución 1716 para regular la presentación y aprobación de estudios ofrecidos con modalidad no presencial.

En el período 1987-2001 se autorizaron 67 carreras a distancia. A partir de 2002, en el marco de la Secretaría de Políticas Universitarias se iniciaron consultas a expertos nacionales e iberoamericanos, en seminarios que aportaron las experiencias de diferentes países y universidades. El objetivo fue el desarrollo de una nueva normativa, considerando que la vigente adolecía de simplificación de los criterios existentes y un desbalance entre los mismos, superados por el avance de nuevas concepciones pedagógicas y tecnológicas.

²⁴ Licenciado en Psicología, Universidad Tecnológica Nacional. E-mail: horacios@rec.utn.edu.ar

En el instrumento que comenzó a prepararse, el acento estuvo puesto en torno a aspectos centrales y accesorios de la propuesta a implementar. Entre 2002 y 2004 se difundieron versiones en elaboración, con consultas a diversos interesados. La nueva Resolución, tiene una estructura que integra un cuerpo general y un anexo con los componentes principales y sus requisitos mínimos, a considerar para la aprobación de programas elaborados por las universidades.

ABSTRACT

The Distance Education programs currently taking place at Argentine Universities, have been regulated since December 2004 by the Ministerial Resolution 1717. The most relevant precedent –apart from experiences, projects and authorized formations, carried out at universities since 1987-, can be referred to the Commission on Distance Education convoked by the Secretaría de Políticas Universitarias (University Secretariat) in May 1995. Such commission was integrated by different specialists in the aforesaid educational modality (pedagogy, technology, psychology, and legal aspects).

Following the mentioned report – which did not include a regulation proposal- the Ministry passed Resolution 1716, in 1998 – to regulate the presentation and approval of studies offered on the off-campus modality.

During the period 1987-2001, 67 distance education careers were authorized. As of 2002, within the frame of the Secretaría de Políticas Universitarias, consultations were being done to national and Ibero-American experts during seminars that contributed the experience of different countries and universities. The objective was the development of new regulations, considering that the ones in force suffered from simplification of the existing principles and from lack of balance among them, surpassed by the advancement of new pedagogical and technological conceptions.

The instrument being prepared concentrates its accent around central and accessorial aspects, describing the proposal to be im-

plemented. Between 2002 and 2004 versions under elaboration were made known in consultation to different interested parties.

The new Resolution integrates, in its structure, a general body and an annex with the main components and minimum requirements to be considered for the approval of programs elaborated by the universities.

INTENCIÓN COMUNICATIVA

Actualmente, la Educación a Distancia que se desarrolla en las universidades argentinas, se encuentra regulada -desde diciembre de 2004-, por la Resolución Ministerial 1717, y se refiere tanto a formaciones de grado como a aquellas de posgrado.

El objetivo principal de este artículo es, por una parte, exponer el proceso que culminó en la sanción de esa norma, y por otra en una descripción y valoración crítica de la misma.

Conviene considerar que los mismos se dan en el marco de un contexto educativo –las enseñanzas universitarias- que están sufriendo procesos de transformación, tanto por efecto de las demandas socioculturales hacia esas instituciones, como por los nuevos desarrollos en los modelos pedagógicos que permiten innovaciones en las concepciones y -sobre todo- en las metodologías y estrategias de enseñanza.

Pero también se da un fuerte impacto social impulsado por el avance de las tecnologías digitales y especialmente de las redes de comunicación, con una singular importancia dada por Internet.

Dichos desarrollos e incorporación de tecnologías de la información y la comunicación en la sociedad, están marcando una verdadera revolución cultural que, en el plano educativo, pone en evidencia una compleja realidad pedagógica que se desenvuelve en escenarios diversos y sobre todo cambiantes, lo que está planteando la alternativa de aparición de un nuevo paradigma en la Educación a Distancia.

Un cambio de paradigma alude a las consecuencias potenciales que pueden afectar a los actores del proceso educativo -en particular a los estudiantes-, relacionadas con la calidad de los aprendizajes que realicen, el valor agregado por el propio sistema de enseñanza, los alcances de esos aprendizajes tanto en lo temporal como en lo cognitivo y actitudinal, y finalmente, en los niveles de satisfacción de todos los usuarios.

Dentro de la enseñanza superior, la educación a distancia se manifiesta como una alternativa en desarrollo creciente, que se va incrementando por el interés de las instituciones y de los posibles destinatarios. La oferta universitaria ha crecido en los últimos años y promete un impacto mayor en el futuro.

Es que actualmente se manifiestan, dentro de la sociedad, por una parte nuevas necesidades formativo-profesionales o de capacitación en las distintas áreas del trabajo o del conocimiento; y por otra, dicha búsqueda de alternativas se asocia a la demanda de parámetros de calidad, y también a sobrepasar condicionamientos geográficos o temporales.

Así, las instituciones universitarias están enfrentando diversos tipos de desafíos, particularmente la expansión de enseñanzas basadas en la utilización de tecnologías de la información y redes de comunicación para organizar nuevos ambientes formativos, y en ellos replantear los procesos de enseñanza y aprendizaje, tal como ha estado ocurriendo en la continuidad del proceso de Bolonia, definiendo nuevas organizaciones y metodologías dentro del llamado Espacio Europeo de la Educación Superior. Esos ambientes en los que se han de desarrollar proyectos educativos flexibles, plantean una cuestión principal: la de la calidad de los aprendizajes.

Al respecto, Francesc Pedró (Analista Principal de la OCDE/CERI) alude a que es necesario “precisar cuánto más y mejor se aprende y cuál es el costo económico de este diferencial pedagógico; [por ello también] debe sostenerse el esfuerzo de la incorporación y expe-

rimentación de nuevas metodologías que contribuyan a profundizar el debate pedagógico dentro de la comunidad universitaria y, [por lo tanto] a orientar la toma de decisiones sobre cómo debiera generarse la organización de la docencia universitaria dentro de una definición apropiada de sociedad del conocimiento."

"Las universidades tradicionales se están sintiendo cada vez más presionadas para encontrar nuevas áreas de actuación tanto a escala local como global. El acceso a estas áreas es mucho más fácil utilizando el concepto de campus digital porque es el sistema que, a menor coste para la institución, mejor rompe las barreras del espacio y del tiempo."

Se hace evidente que, si bien la educación a distancia no es un fenómeno nuevo, lo que ha variado en profundidad es la vertiente metodológica, especialmente por su asociación con los medios tecnológicos que pueden ser utilizados, ampliando las posibilidades de la interacción y el crecimiento informativo, con el acceso a cantidades crecientes de datos, poco discriminados en general.

Fundamentalmente, las tecnologías de la información y la comunicación, junto a las propuestas de uso educativo de las mismas, potencialmente permiten que se puedan desarrollar ofertas educativas en nuevos escenarios, con parámetros de calidad que garanticen óptimos resultados.

Análisis del proceso histórico

El antecedente más relevante -además de experiencias, proyectos y formaciones autorizadas, llevadas a cabo en las universidades desde 1987-, puede situarse en la Comisión de Educación a Distancia, convocada por Resolución 19 de la Secretaría de Políticas Universitarias. Tuvo su inicio a comienzos de mayo de 1995, culminando su cometido en noviembre de ese año. La comisión estuvo integrada por 5 especialistas de diferentes áreas (enseñanza a distancia y pedagogía, tecnologías informáticas, psicología y aspectos legales y administrativos).

El objetivo de la comisión fue analizar las condiciones legales y académicas que el Ministerio debía considerar para la autorización de carreras a distancia ofrecidas por las universidades, en el marco de su autonomía y de las restricciones existentes en la Ley de Educación Superior 24.521 y sus decretos reglamentarios. Se analizaron diversos ejemplos, experiencias y titulaciones bajo la modalidad de Educación a Distancia en funcionamiento en Universidades Estatales y Privadas, así como las ofertas que se conocían de instituciones extranjeras de enseñanza superior.

En ese momento, estaban autorizadas solo 9 titulaciones en su mayoría desarrolladas en Universidades Privadas.

Se definió un texto como “Reglamentación para la presentación de proyectos de Educación a Distancia en la educación superior”. Los integrantes de la comisión emitieron comentarios y sugerencias sobre los diferentes aspectos del texto en estudio: definición de la Educación a Distancia y modo de reconocimiento y validez; tipo de formaciones consideradas; condiciones de autorización de las carreras; fundamentación de las propuestas; organización, administración y evaluación del sistema; infraestructura y equipamiento; producción y evaluación de materiales; centros de apoyo local; régimen de alumnos y financiamiento.

Se registraron diferentes posturas –algunas coincidentes y otras que planteaban diversas opciones, desde detalles técnicos hasta la propuesta de creación de una Universidad Nacional de Educación a Distancia– las que fueron entregadas a la Secretaría de Políticas Universitarias.

Recordemos que la primera carrera a distancia aprobada fue en 1990. Con posterioridad al referido informe, hasta 1998 inclusive, se registró la aprobación de un pequeño número de carreras, que llevó su número a 18.

Finalmente, el 31 de agosto de 1998, el Ministerio aprobó la Resolución 1716, para regular la presentación y aprobación de estudios ofrecidos con modalidad no presencial.

En 2000, el número de aprobaciones ascendió rápidamente, lo que llevó la oferta de carreras a distancia a un total de 79, entre las de pregrado, grado y posgrado. En 2002, se contabilizaban 166.

Teniendo en cuenta la importante expansión de la oferta, la existencia de carreras bajo Educación a Distancia con reconocimiento oficial y validez nacional, había aumentado en 200 entre 1990 y 2005 (90, sólo en los últimos 4 años). De ellas, 130 eran carreras de grado (el 65 %); (40% eran de ciclos de licenciatura); 60 tecnicaturas (30%); 10 de posgrado (5%). El 65 % se ofrecían en Universidades Estatales y el 35 % en Universidades Privadas.

El Área de Educación a Distancia, a comienzo de 2002

Con el desarrollo de las tecnologías digitales y sus aplicaciones a las más variadas actividades de la sociedad, la mayor parte de los sistemas tradicionales de Educación a Distancia comenzaron a incluirlas desde mediados de los '90, pero sin abandonar del todo los modelos anteriores.

A comienzos de 2002 se podía reconocer, a partir de la generalización del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la enseñanza, que algunas instituciones universitarias -típicamente presenciales, pero con áreas y propuestas de Educación a Distancia-, comenzaron a incursionar en el desarrollo de sistemas no presenciales basados en redes de comunicación o en otras tecnologías, tales como las videoconferencias satelitales.

Además, algunas tendencias en las instituciones universitarias tendían a propiciar el desarrollo de sistemas no presenciales, presionados tanto por las condiciones de masividad que se iban incrementando año tras año, cuanto por las posibilidades que se estaban creando a partir de mejores condiciones tecnológicas.

Paralelamente, se observaba un aumento de la credibilidad en los sistemas abiertos, que de nuevo se estaban instalando socialmente.

También, en muchas universidades, los cursos de posgrado (especializaciones y maestrías) evolucionaban lentamente hacia la utilización de nuevas tecnologías, aunque en muchos casos sólo se generaban formas precarias, denominadas como enseñanza semipresencial, consistentes en la acumulación de horas de docencia y gran cantidad de contenidos, con largos lapsos de tiempo entre dichas instancias presenciales y el uso de herramientas informáticas básicas, como el correo electrónico.

Replanteo del tema de Educación a Distancia

En ese escenario en transición -la normativa vigente a la que nos hemos referido -RM 1716/98-, no presentaba requisitos equilibrados entre sus componentes fundamentales-, para los contextos educativos novedosos.

Por lo tanto, la Secretaría de Políticas Universitarias consideró necesario reformular la concepción y la normativa de Educación a Distancia, generando un amplio debate a partir de un documento conceptual sobre el tema, y tratando de establecer un amplio consenso con los principales organismos de la gestión universitaria nacional, y de referentes internacionales.

Dicho documento en debate, contenía una definición de la Educación a Distancia, sus fundamentos y un conjunto de estándares básicos a considerar en los componentes presentados, vinculados con diversos tipos de emprendimientos y propuestas. También se buscó establecer una red de contactos con expertos y referentes de diversas instituciones.

Se tuvieron en cuenta los datos diagnósticos de las experiencias más extendidas y las demandas más frecuentes en el tema de la enseñanza no presencial en nuestras universidades -estatales y privadas-, así como el estudio de las tendencias y evolución de experiencias relevantes en enseñanza a distancia, en los últimos años.

El documento preliminar

En el marco de la Secretaría de Políticas Universitarias, se elaboró el “Documento de lineamientos para la Evaluación y Acreditación de programas y proyectos de Educación Superior a Distancia, organizados en universidades de gestión estatal y privada. Reconocimiento oficial y validez nacional”.

En el mismo, se partió de la afirmación de que el desarrollo de propuestas educativas de nivel universitario con modalidad a distancia o semipresencial exigiría la consideración de una serie de pautas y criterios específicos –estándares- para orientar la evaluación de la calidad y la pertinencia de los estudios de grado y posgrado.

Los estándares estaban relacionados con un conjunto de componentes, tales como: Modelos Educativos de referencia, Interacción entre docentes y estudiantes y entre alumnos, Tecnologías de la Comunicación, Materiales para la Enseñanza, Formatos de Evaluación y Sedes distantes.

A partir de estos componentes se pretendía formular unos indicadores hacia la presentación, análisis y evaluación de proyectos y propuestas, con sus correspondientes estrategias y mecanismos de mejora.

A la Educación a Distancia se la definió como una modalidad de enseñanza que propone formas específicas de mediación en la relación educativa entre los actores del proceso de enseñanza y de aprendizaje, con referencia a modelos pedagógicos específicos. Dicha mediatización se realiza utilizando una gran variedad de recursos (materiales de estudio, tecnologías de comunicación y estrategias de interacción), incorporando los más idóneos y potentes -metodológica y técnicamente-, teniendo en cuenta las restricciones de los soportes utilizados. También se incluye la consideración de ambientes reales y virtuales, donde los docentes desarrollen estrategias de enseñanza que faciliten el aprendizaje de los estudiantes.

En esta modalidad educativa, la institución debe asegurar una organización académica de seguimiento, de gestión y de evaluación específicas, que permitan determinar la demanda, realizar la oferta y consecuentemente desarrollar la enseñanza, superando las barreras de espacio y tiempo.

En el proceso de diseño y desarrollo de propuestas, frecuentemente gradual, deberán tenerse en cuenta las posibilidades de la institución que ofrece el programa, la capacitación de sus recursos humanos para el adecuado manejo de las nuevas tecnologías, así como su efectiva disponibilidad por parte de los destinatarios.

En una probable tipología académica, puede estimarse que el mayor nivel corresponde a los posgrados: Doctorado, Maestrías y Especialidades. En un segundo nivel se ubican las carreras de grado: Licenciaturas, Ingeniarías y demás títulos mayores. Luego las carreras universitarias menores: Tecnicaturas, títulos intermedios. Implícitamente, se puede suponer que, a mayor nivel de formación ofrecida, deberían demandarse mayores exigencias en los componentes principales.

Por ello, se consideró de la mayor importancia, el coordinar criterios de evaluación para las propuestas de posgrados gestionados a distancia, por lo que se constituyó una Comisión Asesora de Educación a Distancia de la CONEAU, que definió un documento conteniendo lineamientos coincidentes con el de la Secretaría de Políticas Universitarias mencionado.

En los componentes enunciados, se establecieron aquellos principales, como:

- Un Modelo Educativo de referencia

La caracterización de este componente consiste en la definición y explicitación de un Modelo Educativo que se encuentre en la base del diseño del Programa o Proyecto de Educación a Distancia y que lo fundamente. En él deberían enunciarse los conceptos de dicho modelo, así como, de ser posible, la adscripción teórica del mismo.

Desde dicho modelo se podría dar respuesta a planteos didácticos sobre qué, cómo y cuándo enseñar y evaluar. También determinar distintos momentos (tramos, tareas, etc.) a encarar en forma presencial y no presencial, tanto sincrónica como asincrónicamente.

Para el mantenimiento de la coherencia en dicha concepción de la enseñanza, se estima necesaria una capacitación pedagógica permanente del equipo y de los docentes, que incluya el estudio de diferentes concepciones educativas y su aplicación a las enseñanzas no presenciales.

El estándar básico sería una descripción mínima del modelo, incluyendo la evolución del sistema en el tiempo, más una propuesta de desarrollo de los diferentes aspectos y su incidencia en el proyecto.

- La Interacción docentes / estudiantes y estudiantes entre sí
En la Educación a Distancia la relación pedagógica entre docentes y alumnos se realizará mediante una gran variedad de recursos, medios técnicos, dispositivos o estrategias pedagógicas que permitan un diálogo didáctico mediado.

Esa mediación será diseñada y desarrollada por un equipo docente con una racional distribución de las funciones o tareas, las cuales –en la modalidad presencial- generalmente son efectuadas por un equipo reducido de docentes, en una cátedra.

El estándar básico de este componente se definirá como la descripción de formas enriquecidas de interacción entre docentes y estudiantes y de estudiantes entre sí, usando la potencialidad de las tecnologías de comunicación, seleccionando las herramientas más apropiadas para la realización de la función docente, fundamentalmente en el espacio virtual, pero también en situaciones presenciales para actividades colaborativas con y entre los estudiantes.

- Los Materiales para la enseñanza

Los materiales tienen una gran importancia en la modalidad a distancia ya que constituyen el instrumento central de mediación entre los docentes de la institución, el programa o proyecto y los alumnos.

Los materiales contienen en determinados soportes (impreso, audiovisual, digital) el conjunto de informaciones, orientaciones, actividades y propuestas para guiar a los alumnos en su proceso de aprendizaje.

La intención educativa intrínseca a los materiales es, además de brindar los contenidos, lograr el aumento del interés de los alumnos por la temática del curso, como un desafío para el pensamiento y como una ayuda para estructurar los contenidos, relacionándolos con los saberes previos y apoyando al estudiante para construir los conocimientos con el mayor grado de autonomía.

El estándar básico es la existencia obligatoria e indispensable de materiales.

- Las Tecnologías de la Información y la Comunicación

El estándar básico se define por contar con la mejor tecnología de comunicaciones posible. En los Sistemas no presenciales, el eje educativo se ha desplazado desde la noción de aprendizaje autónomo sostenido por la existencia de materiales, hacia la de aprendizaje colaborativo y cooperativo con un importante desarrollo de Mecanismos de Influencia Educativa de los docentes, materiales apropiados y formas de mediación. Tanto las actividades de los profesores con los alumnos y las de éstos entre sí, estarán garantizadas y enriquecidas por el uso intensivo de las Nuevas Tecnologías y especialmente de las Redes de Comunicación.

Un estándar máximo sería la incorporación de Campus Virtuales y de Videoconferencias multipunto interactivas, sistemas integrales que combinen las Tecnologías de la Información y la Comunicación con estrategias que hagan posible la interactividad y la interacción.

- Los formatos de Evaluación

Las diferentes formas de evaluación constituyen un núcleo central en los sistemas educativos institucionalizados, dado que su complejidad está relacionada con la que es propia de las prácticas educativas. Debe tenerse en cuenta que la evaluación también es uno de los soportes básicos de la Educación a Distancia y no sólo una instancia para la acreditación de los aprendizajes de los alumnos, por lo que debe generar información acerca de la calidad de los procesos educativos desarrollados, de sus componentes, herramientas y resultados.

Por lo tanto, en el marco de los formatos de evaluación, el estándar mínimo debe cubrir, por una parte, las referencias institucionales, especialmente lo concerniente al programa o proyecto no presencial, y por otra, las instancias de verificación de los aprendizajes.

- Las Sedes distantes

Los programas o proyectos de educación a distancia pueden estar diseñados de modo que requieran la existencia de sedes distantes para la realización de diferentes tipos de actividades. Éstas deben incluir, mínimamente, un lugar que permita la realización de los exámenes de acreditación de las asignaturas.

Por lo tanto, el estándar mínimo de este componente consiste en considerar la existencia de una sede o sedes con características académicas (que pueden establecerse mediante acuerdos con otras instituciones educativas), para las diferentes actividades presenciales o mediadas tecnológicamente (como variados tipos de videoconferencias de los programas o proyectos de Educación a Distancia).

La elaboración de la normativa nacional. Descripción del proceso

En 2002, a partir del documento sintetizado en el apartado anterior, se puso en marcha la definición de una nueva legislación para reemplazar a la que se encontraba vigente (Resolución Ministerial

1716 / 98). Por ello, en el marco de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, se desarrollaron líneas de trabajo destinadas a la actualización de los criterios de evaluación de estudios bajo la modalidad de Educación a Distancia. Se iniciaron consultas a expertos nacionales e iberoamericanos, mediante seminarios que aportaran las experiencias de diferentes países y universidades.

La OEI -Organización de Estados Iberoamericanos- facilitó su asistencia técnica con la finalidad de apoyar un nivel de acuerdos en el contexto iberoamericano sobre el tema de referencia, dado que éste se consideraba un objetivo de diversos países de la región, a la vez que prioritario para la Secretaría de Políticas Universitarias de Argentina.

Entre el 6 y 9 de mayo de 2003, se organizó una "Reunión de Consulta Técnica y Seminario Iberoamericano sobre nuevas tecnologías, modelos educativos y factores de calidad en la educación a distancia universitaria". Se convocó un grupo de expertos para la reunión, y para que posteriormente participaran de un Seminario destinado a referentes de Educación a Distancia de todas las universidades del país.

En el inicio -la Consulta Técnica-, se buscó consensuar los temas de mayor interés actual sobre la educación a distancia universitaria en los estudios de grado y posgrado.

El Seminario Iberoamericano, consistió en la realización de dos paneles con los 9 invitados extranjeros, y la participación de todos los asistentes locales.

Los especialistas representaban a siguientes países e instituciones:

España (UNED, UOC, UIB, UPF)

México (Gobierno de México, TEC de Monterrey, ILCE)

Brasil (UFRGdS)

Argentina (UBA, UTN, UNQ, UN de Cuyo, I. Universitario Aeronáutico, U. de Belgrano, U. Blas Pascal, U. Católica de Salta)

El Objetivo principal fue producir un documento sobre políticas y estrategias en los proyectos universitarios de grado y posgrado, asociados a modelos educativos y factores de calidad, como un estudio tendiente a la definición de parámetros y estándares de calidad relacionados con un conjunto de componentes, tales como las nuevas tecnologías de la información y redes de comunicación, las estrategias de interacción entre profesores y estudiantes, el diseño y formatos de los materiales, los modelos y formatos de evaluación, las características de las sedes tutoriales distantes, las referencias legislativas, etc.

La actividad comenzó con una fase de identificación y caracterización de los problemas, los términos clave y un cronograma para proponer metodologías y técnicas para relevar y actualizar en forma permanente la legislación, normas, experiencias e investigaciones sobre el conjunto de temas, así como la función específica de un Observatorio de la Educación a Distancia Universitaria y el uso de las Nuevas Tecnologías.

La segunda iniciativa consistió en un Seminario Iberoamericano sobre Evaluación de la Calidad y la Acreditación de la Educación a Distancia en la Enseñanza Superior.

Estuvo organizado por ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, de España), SPU (Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, de Argentina) y OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura)

El Taller se realizó del 8 al 11 de marzo de 2004 en Buenos Aires, tomando como referencia los aportes específicos enviados por algunos expertos convocados para el Seminario:

Rosario Domingo, UNED

Carmen Alba Pastor, Universidad Complutense de Madrid

Martín Becerra, Universidad Nacional de Quilmes

Uriel Rubén Cukierman, UTN

Lourdes Galeana, Universidad de Colima

El objetivo fue producir un documento que atienda a la necesidad de los organismos de gestión educativa e instituciones universitarias de diversos países de Iberoamérica. El mismo será el resultado de una reflexión sistemática sobre criterios, indicadores y estándares de calidad de la enseñanza superior a distancia, con especial incidencia en sus modelos educativos y la utilización de nuevas tecnologías y redes de comunicación.

Durante 2004 se construyó una versión preliminar de dicho Documento de Estándares e Indicadores, con aportes y sugerencias por parte de los expertos, más un índice para el mismo y la elaboración de un glosario.

A lo largo de 2005, la Coordinación Académica avanzó en el desarrollo de documentos –a partir de las primeras presentaciones de los expertos convocados- sobre un índice de temas de Educación a Distancia.

La normativa sobre educación a distancia universitaria en argentina

La Resolución Ministerial 1717, del 29 de diciembre de 2004

La estructura de la Resolución 1717, se plantea como la articulación entre un cuerpo principal y un anexo. Por lo tanto, lo esencial del cuerpo normativo lo constituye una total integración e interacción entre ambas partes.

En sentido amplio, el cuerpo principal contiene las condiciones y requisitos para la presentación de carreras, en tanto que el anexo retoma algunos aspectos sustanciales, especialmente los que se proponen como los componentes principales, y que comprenden requisitos mínimos e ineludibles para obtener la aprobación de programas formativos elaborados por las universidades.

Por lo tanto, en una visión de conjunto, como se muestra en el gráfico que sigue, la organización de la norma que se analiza, ubicada bajo la órbita de la Secretaría de Políticas Universitarias, en el área de Educación a Distancia, se presenta como la Interacción entre los conceptos de la Resolución misma y el Anexo que la acompaña.

Los tres grandes sectores de la norma son el Encuadre Institucional en que se ubica, el Encuadre Legal que la contiene y el Marco Operativo que propone.

Como una primera afirmación genérica, se pretende que dicho instrumento sea considerado una herramienta para promover niveles académicos de calidad, en carreras de pregrado, grado y posgrado bajo la modalidad no presencial.



El Encuadre Institucional

En el planteo Institucional, orientado hacia la consecución de niveles académicos de calidad, se espera que la presentación de una carrera para su consideración, tenga la estructura de un proyecto académico. La calidad, a su vez, que se vincule a normas y pautas actualizadas. Y que lleve a garantizar un desarrollo ordenado de la modalidad y acordes con la ley Federal de Educación 24.195 y con la ley de Educación Superior 24.521.

También se impulsa a tomar en cuenta el proceso de expansión de los estudios a distancia por efecto de la globalización.

En ese marco general se enuncia que las enseñanzas a distancia contienen formas específicas de mediación de la relación educativa con referencia a determinado modelo pedagógico.

También se incluye una precisión acerca de las propuestas que se denominan educación semipresencial, la que deberá entenderse que posean, por una parte, altos porcentajes de tiempo (50 %), con formatos educativos similares a los de la enseñanza presencial habitual. Y el resto del tiempo destinado a actividades educativas gestionadas a distancia.

El Encuadre Legal

La estructura legal de soporte de la norma, arranca en la Ley Federal de Educación 24.195. Específicamente su Artículo 24, expresa que "La organización y autorización de Universidades alternativas, experimentales, de postgrado, abiertas, a distancia, institutos universitarios tecnológicos, pedagógicos y otros creados libremente por iniciativa comunitaria, se regirán por una ley específica."

Y ello conduce, en la Ley Educación Superior 24.521, al Artículo 74, que enuncia: "La presente Ley autoriza la creación y el funcionamiento de otras modalidades de organización universitaria previstas en el artículo 24 de la ley 24.195 que respondan a modelos diferenciados de diseño de organización institucional y de metodología pedagógica, previa evaluación de su factibilidad y de la calidad de su oferta académica, sujeto todo ello a la reglamentación que oportunamente dicte el Poder Ejecutivo nacional.

Ello será dispuesto por el Decreto 81, del 22 de enero de 1998, que finalmente dará paso a la presente Resolución Ministerial 1717 (29 12 04), que reemplaza a la RM 1716 de 1998.

El Marco Operativo

Entrando en los aspectos operativos, estos estarán integrados por una Propuesta, que comprende un Programa o Carrera.

De la misma, se reclama en principio, plantee una Fundamentación adecuada.

Luego están las Condiciones generales de los programas o carreras, indicadas por el Artículo 5º, tales como:

- poseer la estructura de un proyecto académico;
- incluir un sistema de evaluación interno;
- enunciar la existencia de propuestas de mejora continua;
- atender a la satisfacción de los usuarios;
- propiciar la capacitación de los docentes y técnicos;
- cuidar la calidad de los materiales;
- acentuar la inclusión de nuevas tecnologías;
- planificar la gestión;
- procurar la elevación de la calidad de los estudios;
- obtener el reconocimiento oficial por un lapso máximo de seis años;
- y, específicamente, considerar que las carreras de grado del Artículo 43 de la Ley 24.521 y las carreras de posgrado, sean evaluadas en los aspectos técnicos con la presente norma y posteriormente por la CONEAU, en los disciplinares.

Siguiendo, estarán la Presentación institucional de la Universidad y la Presentación institucional del Sistema de Educación a Distancia, incorporando:

- Misión / Políticas;
- Área de influencia socio-económica, geográfica, tecnológica y científica;
- y los Organigramas institucionales.

También se estima la utilidad de estudios realizados sobre factibilidad y demanda de determinada formación. Y el perfil de los alumnos y graduados potenciales.

Los otros apartados de ese artículo 6, establecen diversos requerimientos, tales como:

- La existencia de un Modelo educativo tomado como referencia, dando cuenta de las bases epistemológicas y pedagógicas;
- Las características tecnológicas de los soportes puestos a disposición del programa para dar cauce a las diversas formas de interactividad;
- La producción y evaluación de materiales de diferentes formatos, diseño, soportes y funciones; y los derechos sobre los materiales y la bibliografía;
- El propio desarrollo del proceso de enseñanza y aprendizaje, con la estimación cuantitativa de los tiempos que se estimen aceptables para la realización de las diversas actividades. Y la carga horaria;
- La evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, sus condiciones de seguridad y confiabilidad, particularmente en los exámenes de aprobación de las asignaturas;
- Y consideraciones sobre los Centros de apoyo distantes de la institución central, su ubicación geográfica y los convenios con instituciones locales de perfil educativo;

La definición de Educación a Distancia

En la primera parte de la resolución, se aborda conceptualmente la definición de la Educación a Distancia. La misma contiene:

- formas específicas de mediación de la relación educativa;
- un proceso de enseñanza y aprendizaje, en base a determinado modelo pedagógico;
- la mediatización que utiliza una variedad de recursos;
- un uso de tecnologías de la información y redes de comunicación;
- la producción de materiales de estudio;
- y un énfasis en el desarrollo de estrategias de interacción.

Finalmente, el Anexo de la norma, fundamentalmente define cuales son los componentes principales, estableciendo para cada uno requisitos mínimos.

Ellos son:

- Modelo educativo de referencia.
- Perfil y desempeño de los docentes.
- Interacción de docentes y estudiantes y estudiantes entre sí.
- Materiales para el aprendizaje.
- Tecnologías de información y comunicación.
- Formatos de evaluación.
- Centros de apoyo distantes de la institución central.

El Modelo educativo de referencia

El requisito mínimo para este componente consiste en la explicitación de un Modelo Educativo que se encuentra en la base del diseño del programa o carrera bajo la modalidad de Educación a Distancia, y que lo fundamenta.

Por tanto deberán enunciarse los conceptos considerados principales de dicho modelo así como, de ser posible, la adscripción epistemológica y teórica del mismo.

Este componente está considerado de importancia central, ya que desde el mismo es que deben definirse –de manera coherente– las características y funcionalidades de los siguientes, evitando fragmentaciones en la estructura formativa general.

El Perfil y desempeño de los docentes

El requisito mínimo de este componente se define como el requerimiento de los docentes de contar, además de la adecuada formación académica disciplinar, de competencias relacionadas con una formación específica en Educación a Distancia, tanto en los aspectos metodológicos, como en los tecnológicos. Dicha formación deberá tener un tramo básico e instancias de capacitación permanente.

La Interacción de docentes y estudiantes y estudiantes entre sí

El requisito mínimo de este componente se define como la descripción de una variedad de formas de interacción entre docentes y es-

tudiantes y de estudiantes entre sí, en los distintos entornos y momentos de la enseñanza y el aprendizaje. Para ello es que deben usarse la potencialidad de las tecnologías de comunicación, compensando sus debilidades y seleccionando las herramientas más apropiadas para la realización de la función docente, no sólo con relación a los aspectos disciplinares, sino en la promoción de actitudes y valores relacionados con el perfil deseable del egresado.

Los Materiales para el aprendizaje

El requisito mínimo consiste en la existencia obligatoria de materiales, siendo éstos indispensables en las modalidades no presenciales. Se deberán incluir pautas en las que se considere el tratamiento de los textos, su diseño y los diferentes soportes, especialmente los digitales, con la incorporación de aspectos multimedia e hipertextuales.

Las Tecnologías de información y comunicación

El requisito mínimo de comunicaciones se garantiza por el uso del correo electrónico, las listas de distribución o foros y páginas web específicas. Se deben definir las condiciones técnicas y pedagógicas de uso de dichas tecnologías (sincrónicas y asincrónicas). Es necesario partir de la premisa de que un Sistema de Educación a Distancia debe contar con la mejor tecnología de comunicaciones posible, o diseñar una propuesta para llegar a alcanzarla progresivamente.

Los Formatos de evaluación

El requisito mínimo de la evaluación debe cubrir, por una parte, las instancias institucionales de verificación de los aprendizajes realizados por los estudiantes con fines de aprobación de las asignaturas. Y, por otra parte, aquella que proporcione información sobre el programa o carrera no presencial, con sus referencias institucionales.

Los Centros de apoyo distantes de la institución central

El requisito mínimo de este componente consiste en considerar la existencia de características académicas en los centros de apoyo. Estos se establecerán mediante acuerdos con instituciones educativas y deben ser autorizados por la Secretaría de Políticas Universi-

tarias, para las diferentes actividades presenciales o mediadas tecnológicamente, de las carreras o programas bajo la modalidad de Educación a Distancia.

Balance y perspectiva Aporte crítico y constructivo

Luego de más de tres años de existencia de la normativa actual, ya pueden hacerse algunas observaciones críticas sobre su aplicación y las actividades que habría que realizar para su correcta y constructiva utilización en el marco de las universidades, así como en el del organismo de ejecución y evaluación ministerial.

También se pueden hacer apreciaciones tendientes a garantizar una generalizada orientación hacia obtener instancias de búsqueda de la calidad, que alcance a todas las propuestas o desarrollos, en la modalidad.

Y finalmente, revisar la normativa propuesta a la luz de las indicaciones internacionales más recientes.

La cuestión más evidente es que el desarrollo de la Educación a Distancia (EaD) y sus propuestas –muchas veces ubicadas institucionalmente en la perspectiva de la bimodalidad, van camino a transformarse en Enseñanzas Mediadas por Tecnologías de la Información y la Comunicación (EMTIC), en la amplia oferta universitaria, de cara a las transformaciones socioculturales y su posible impacto en esas instituciones, por el efecto de los procesos de digitalización –globalización y fragmentación- y sus consecuencias.

En el primer caso –la aplicación concreta de la normativa- la dificultad más notable y al mismo tiempo la menos discutida, se relaciona con la necesidad de atender a los diversos procesos de capacitación que se requieren para el abordaje de las enseñanzas a distancia. Visto en conjunto, los equipos ministeriales de evaluación y orientación de proyectos de enseñanzas no presenciales, carecen de

una adecuada, sistemática y permanente formación y capacitación en los variados aspectos que se presentan en la documentación aportada por las instituciones. Ello conlleva a interpretaciones diferentes de los evaluadores en los aspectos sustanciales, y al mismo tiempo a una burocratización en los informes y en los pedidos de adecuación de las propuestas. Un modo de mejorar esta situación consistiría en la realización de seminarios internos periódicos, la redacción de manuales públicos de los procedimientos acordados. Y la supervisión externa de las tareas.

La misma situación, de capacitación insuficiente, es posible que se registre en los propios equipos universitarios, tanto a nivel de los responsables de la gestión, como en la incorporación de docentes a los distintos proyectos formativos. El efecto negativo de la precaria capacitación conduce a propuestas y actividades de enseñanza de carácter muy esquemático, reproduciendo propuestas extremadamente simplistas en el plano pedagógico.

En este caso, un núcleo central de formación y capacitación, que debería ser de largo alcance, puede relacionarse con la reflexión sobre los aspectos conceptuales y metodológicos, vinculados con los diferentes Modelos Pedagógicos y su aplicación a las enseñanzas superiores y especialmente la Enseñanza a Distancia.

Otra cuestión que puede ser objeto de capacitación, dado que se observa una escasa comprensión de la importancia que adquiere en la modalidad, tiene que ver con analizar y comprender las limitaciones y posibilidades que constituyen el diseño de plataformas digitales como entornos innovadores de aprendizaje, así como identificar y utilizar adecuadamente los diversos factores de calidad de las enseñanzas, tales como el valor agregado que brindan, la satisfacción de los usuarios y la utilidad de las competencias que pueden ser logradas en el mediano y largo plazo.

La segunda cuestión –búsqueda de la calidad- puede ser atendida mediante el desarrollo de un programa de Compromiso de las Universidades por la calidad de la Educación a Distancia.

Dicho programa, debe partir desde un marco más amplio que incluya:

- La presencia de las Universidades en el mundo digital (en Internet);
- compensar los procesos de fragmentación de las instituciones educativas;
- evitar distorsiones en la imagen institucional;
- reformular la política de información al público, en el marco de la mundialización.

Operativamente, se deberá partir de la información en la página web institucional, sobre un "Compromiso por la calidad Educación a Distancia", difundiendo públicamente:

- Información sobre la totalidad de la oferta;
- alcances, carrera de pregrado, grado o posgrado;
- cursos de capacitación o extensión;
- experiencias de cátedra, investigaciones.
- y parámetros de calidad a alcanzar, respecto de:
- Información al público;
- satisfacción del usuario;
- capacitación de docentes;
- nuevas metodologías educativas;
- nuevas tecnologías de la información y comunicación;
- y procesos de mejora continua.

Finalmente, en el plano internacional, hay un amplio consenso acerca de lo apropiado que resulta el generar –tanto en las formaciones presenciales como a distancia -la integración de las TIC con un alto grado de soporte de metodologías pedagógicas basadas en entornos digitales, que integren los diferentes recursos, como plataformas de enseñanza y aprendizaje en Internet –fundamentalmente asincrónicas-, de recursos sincrónicos como Videoconferencias soportadas por RDSI (Red Digital de Servicios Integrados) o Internet2, y aún

con sesiones presenciales. Ese conjunto integrable de herramientas, se define como enseñanzas flexibles y éstas se diseñan conforme los requerimientos planteados por las diferentes formaciones demandadas por la comunidad, o propuestas por la misma universidad.

Con la finalidad específica de introducir dicha perspectiva internacional en el tema de incorporación de las TIC en la enseñanza universitaria, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), CERI (Centro para la Investigación y la innovación en la Enseñanza), produjo un informe denominado: La ciberformación en la enseñanza superior. El estado de la cuestión (2005), en el que se evaluaron cuantitativa y cualitativamente los desarrollos de un amplio conjunto de universidades –mayoritariamente de la órbita de los países de la OCDE- acerca de la realidad, impacto y prospectiva de la introducción de tecnologías en las enseñanzas superiores.

Algunas puntualizaciones destacables, son:

“Todas las instituciones sin excepción posicionan la ciberformación (y extensivamente la informática) en el centro de su desarrollo, y como una cuestión que interesa a la institución en su conjunto”;

“El concepto de “perfeccionamiento del personal” es considerado la cuestión principal para la integración durable de la formación en línea en la enseñanza universitaria”;

“Aun comprendiendo el costado más tecnológico, la cuestión de los recursos humanos es una de las más vitales”;

“Las futuras dificultades, asociadas a las funcionalidades y utilización de Campus Virtuales estarán en desarrollar tecnologías para el apoyo de entornos de aprendizaje colaborativos. Y crear y ofrecer eficazmente secuencias de actividades de aprendizaje para grupos de aprendices, interactuando en el seno de un conjunto estructurado de entornos colaborativos”.

Por su parte, la OEI, generó un panel sobre “TICs en la Universidad, innovación en los sistemas de educación a distancia, nuevos modelos pedagógicos”, en el Congreso Internacional: diálogo entre educación, lenguas y tecnología. Mundo Digital, Cultura y Educación, realizado en Zaragoza, España, durante Octubre de 2005.

En el mismo, se formularon algunas precisiones, tales como:

“En nuestro modelo educativo y en nuestra visión de Universidad, debemos reinventar cada uno de estos ámbitos para dar respuesta a las necesidades de una sociedad cambiante. Hay que considerar la influencia que están teniendo fenómenos como la evolución y el progreso de las ciencias; las nuevas formas de producción acelerada y de difusión del conocimiento; las incertidumbres en los esquemas valorativos; la globalización; la omnipresencia de las tecnologías informáticas y telemáticas y sus promesas y amenazas para la educación; las nuevas exigencias de equidad social, así como los problemas asociados, como discriminaciones de género, etnia o cultura; los cambios del entorno cultural en las estructuras productivas, en las formas de relación social y muy particularmente la importancia, la creación y la difusión del conocimiento, que están configurando una sociedad en la cual el conocimiento se convierte en el recurso principal. La necesidad de seguir aprendiendo durante toda la vida exige capacidades nuevas para encontrar críticamente información válida y ser capaz de convertirla en conocimiento útil para el propio contexto cultural. Se hace necesario entonces, una concepción metodológica más abierta, más flexible que ofrezca al estudiante herramientas para construir su propio proceso de aprendizaje”;

“Las universidades, deben entonces procurar disminuir las diferencias que se establecen por la brecha digital, entre aquellos futuros profesionales que tienen acceso a las herramientas tecnológicas y los que no cuentan con las posibilidades de construir estas competencias en su proceso de formación”;

“Hoy en día se podría decir que el número de universidades que no han desarrollado cursos total o parcialmente en línea es sumamente bajo. Aún, instituciones cuya tradición de años han sido la presencialidad, están buscando alternativas que les permitan incorporar la virtualidad dentro de sus sistemas de educación”;

Sobre el rol de los docentes y de los soportes tecnológicos, se enfatizó que:

“La mayoría de los educadores a distancia que tiene la oportunidad de trabajar en cursos en línea, encuentran, al menos, las siguientes ventajas comparativas: mayor velocidad para el intercambio de la información entre estudiantes y facilitadores; gran potencial para la construcción del aprendizaje colaborativo y de interacción social, actividades que eran muy difíciles de realizar con los métodos tradicionales. El trabajo en equipo es una de las competencias que de forma prioritaria deben desarrollar los futuros profesionales y estas se pueden fomentar en comunidades de aprendizaje virtuales. Los recursos que le pueden ofrecer al estudiante aumentan exponencialmente en el contexto de la Internet”.

BIBLIOGRAFÍA

BARBERÁ, E. (coord.), Badia, A. y Mominó, J. (2001). La incógnita de la Educación a Distancia. Barcelona: ICE/Horsori.

CABERO, J. (2000). La videoconferencia como instrumento educativo. En Cabero, J. (editor), Salinas, J., Duarte, A. y Domingo, J. (2000). Nuevas tecnologías aplicadas a la educación. Madrid: Síntesis.

COLL, C. (2004). Psicología de la Educación y prácticas educativas mediadas por las Tecnologías de la Información y la comunicación: una mirada constructivista. Sinéctica, 25.

EHULETCHE, A., Y SANTÁNGELO, H. (1999). El diseño de propuestas pedagógicas en la enseñanza no presencial, con soporte en Nuevas Tecnologías y Redes de Comunicación. Pixel Bit. Revista de Medios y Educación, 15, 27-54.

La Educación Superior en el siglo XXI Visión y acción. (1998). De lo Tradicional a lo Virtual: las Nuevas Tecnologías de la Información. UNESCO, París.

MAURI, T; ONRUBIA, J; COLL, C; COLOMINA, R; (2005). La calidad de los contenidos educativos reutilizables: diseño, usabilidad y prácticas de uso. RED. Revista de Educación a Distancia. Murcia.

PEDRÓ, F. (2006). Aprender en el nuevo milenio: Un desafío a nuestra visión de las tecnologías y la enseñanza. OECD-CERI. París.

PEDRÓ, F. (2005). S'aprèn més i millor amb el Campus Global? Les possibilitats reals de millora de la qualitat docent a través de les aplicacions de les tecnologies de la informació i de la comunicació. Higher Education in Europe, Vol. 30, Nos. 3-4, October-December 2005

OCDE/CERI, (2005). La cyberformation dans l'enseignement supérieur. État des lieux. Paris : OCDE.

RODRÍGUEZ-ROSELLÓ, L. (2002). Estrategias para el desarrollo de la sociedad de la información: claves para la cooperación con América Latina y el Caribe. En Perspectivas de aplicación y desarrollo de las nuevas tecnologías de la educación. Unión Europea, América Latina y Caribe. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

SALINAS IBÁÑEZ, J. (1996). Campus electrónico y redes de aprendizaje, EDUTEC 95 Redes de Comunicación, Redes de Aprendizaje, Palma, Universitat de les Illes Balears.

- SALINAS IBÁÑEZ, J. (1996). Satélites, cable, redes: un nuevo panorama para la producción de televisión educativa, Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación, 6, 41-48.
- SANGRÁ, A.; González Sanmamed, M. (Coordinadores). (2004). La transformación de las universidades a través de las TIC: discursos y prácticas. Barcelona: Editorial UOC.
- SANTÁNGELO, H. (2000). Modelos pedagógicos en los sistemas de enseñanza no presencial basados en nuevas tecnologías y redes de comunicación. Revista Iberoamericana de Educación, 24, 135-159.
- SANTÁNGELO, H. (2001). Un modelo de enseñanza no presencial basado en nuevas tecnologías y redes de comunicación. Propuesta para la Universidad Tecnológica Nacional. Acta Pedagógica, Venezuela.
- TIANA, A., SANTÁNGELO, H., Y PEDRÓ, F. (1996). Evaluación de la calidad de la Educación. Revista Iberoamericana de Educación, 10, 215-230.
- TIFFIN, J. Y RAJASINGHAM, L. (1997). En busca de la clase virtual. La educación en la sociedad de la información. Barcelona: Paidós.
- VALLE SÁNCHEZ, R. (1996). Nuevas tecnologías y formación del profesorado universitario, EDUTEC 95 Redes de Comunicación, Redes de Aprendizaje, Palma, Universitat de les Illes Balears.