

LAS NUEVAS FRONTERAS LEGISLATIVAS DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN AMÉRICA LATINA

María José Rubio Gómez

*Pontificia Universidad Católica del Ecuador – Sede Ibarra
Instituto Latinoamericano y del Caribe de Calidad en ESaD*

Mary Morocho Quezada

Iliana Ramírez Asanza

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Calidad en ESaD

RESUMEN

Este artículo recoge lo señalado por diversos autores sobre las leyes, normas y reglamentos que regulan la Educación Superior a Distancia y en Línea en trece países de América Latina y el Caribe. Como se visualizará más adelante la mayoría de países aún no cuentan con normas específicas para esta modalidad de educación; pero se describen de forma general en las leyes que rigen para la educación superior, puesto que todos los países cuentan con instituciones que ofertan programas a distancia.

Palabras clave: leyes, normas, reglamentos, educación a distancia.

Consideramos que una de las fronteras de la educación a distancia y virtual en los diferentes países de Latinoamérica, en este momento, es la falta de normativas que regulen la calidad de esta modalidad educativa. Aun cuando creemos que esta modalidad de educación está en sus comienzos, si tenemos en cuenta que la educación universitaria formal tiene cerca de mil años, es preciso tener un horizonte claro para asumir el reto de ofrecer programas a distancia y virtuales de calidad.

Lo que la educación a distancia ha logrado en menos de cincuenta años, empieza a poner en tela de juicio a la educación presencial, sin que por ello queramos decir que no puedan convivir las dos con la calidad y el público diverso al que se dirigen. Las condiciones están dadas para que la educación a distancia y virtual se conviertan en la alternativa más futurible a mediano y largo plazo. De hecho, las distancias se

acortan tanto en la presencial como en los modelos no presenciales a través del uso de las tecnologías de la información y comunicación, las cuales han dado un vuelco a la forma de enseñar y aprender, por eso consideramos que este fenómeno universal debe de ser contemplado en las nuevas y apropiadas legislaciones, teniendo en cuenta no sólo las realidades nacionales, sino las internacionales.

La frontera debería estar más allá de cada país, por lo que se hace necesario tener legislaciones y normativas a nivel internacional. Este objetivo debe empezar por tener sus precedentes en los diferentes países y consecuentemente después, a nivel internacional, al menos a la hora de hablar de calidad. En este sentido podríamos comentar la labor del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Calidad en Educación Superior a Distancia (CALED), desde donde se han elaborado dos modelos de evaluación, uno para evaluar cursos online y otro para evaluar programas de pregrado a distancia, con el fin de contribuir al mejoramiento continuo de la calidad de la EaD en América Latina y el Caribe.

En este artículo pretendemos dar una visión general de la normativa legal en educación a distancia y virtual en trece países de América Latina y el Caribe, con el fin de conocer la situación de la misma, e inferir alguna conclusión. A simple vista constatamos que la realidad aun es pobre en el tema de la legislación en nuestros países, pero es ya un hecho alentador, que al menos, este significativo número de países se haya preocupado de regular esta modalidad de educación, en algunos de forma muy incipiente. Esta modalidad crecerá en exponencial pues cada vez más, se cree en ella, se la necesita, y como consecuencia de los avances tecnológicos tiene más medios a su disposición, por eso la urgencia en su regulación y acreditación.

Para realizar este trabajo tendremos en cuenta lo descrito por los autores del libro “Leyes, normas y reglamentos que regulan la Educación Superior a Distancia y en línea en América Latina y el Caribe” en el cual también participamos.

Argentina

Según lo descrito por Santángelo (2011) el antecedente más relevante con el que se empezó a establecer normas para la Educación a Distancia (EaD) en Argentina se da con la conformación, en mayo de 1995, de una Comisión de Educación a Distancia convocada por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), que tuvo como objetivo analizar las restricciones existentes en la Ley de Educación Superior, así como las condiciones legales y académicas que el Ministerio debía tener en cuenta para que las universidades, en el marco de su autonomía, oferten carreras a distancia.

El producto final de esta Comisión fue un texto titulado “Reglamentación para la presentación de proyectos de Educación a Distancia en la educación superior”.

Con el fin de regular la presentación y aprobación de estudios ofrecidos en la modalidad no presencial, en agosto de 1998 se aprobó la Resolución 1716.

La Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) consideró conveniente reformular la concepción y normativa de la EaD, para lo cual elaboró en agosto del 2002 el documento “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”, con el propósito de orientar la evaluación de la calidad y la pertinencia de los estudios de pregrado y postgrado.

En diciembre de 2002, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), constituyó una comisión asesora de EaD, pues consideró de gran importancia el coordinar criterios de evaluación para las propuestas de postgrado gestionados a distancia.

En 2002 la SPU desarrolló nuevas líneas de trabajo destinadas a la actualización de los criterios existentes en la Resolución Ministerial 1716/98, para ello hizo varias consultas a expertos internacionales y realizó algunos seminarios. Finalmente se redactó una nueva normativa sobre educación a distancia universitaria, la cual fue aprobada el 29 de diciembre de 2004, según resolución 1717.

La Resolución 1717/04 abarca tres grandes sectores:

- **Encuadre institucional:** orientado hacia la consecución de niveles académicos de calidad.
- **Encuadre Legal:** La norma se soporta en lo establecido en la Ley de Educación Superior 24.521 y en el Decreto 81 del enero de 1998.
- **Marco operativo:** Aquí se describen las condiciones generales que deben cumplir los programas o carreras, así como los componentes principales que deben poseer.

En marzo de 2010 la Dirección Nacional de Gestión Universitaria del Ministerio de Educación puso en marcha un sistema informatizado para la presentación,

evaluación y autorización de planes de estudio (SIPes) con el objetivo de considerar y dar seguimiento a los proyectos o modificaciones de carreras de pregrado y postgrado de las diferentes modalidades: presencial y a distancia.

Es de señalar que la primera carrera aprobada en EaD en Argentina fue en 1990, y que a partir de este momento empiezan a surgir muchas más iniciativas, por lo que es entendible que desde 1995 exista una permanente preocupación por regular y dar espacio a las modalidades de educación a distancia.

Bolivia

Padilla y Daza (2011) señalan que la nueva Constitución Política del Estado, promulgada en febrero de 2009, en su artículo 103 refiere a las nuevas tecnologías de la información y comunicación; así como también, a los tipos de modalidades que atendían a las Áreas de la Educación Formal y de la Educación Alternativa que en la anterior normativa eran: de aprendizaje, de lengua, de docencia y de atención. En esta última constitución se incorporaron a la educación presencial y a distancia, con el apoyo de los medios de comunicación; lo cual permitió el inicio de un proceso de EaD y fue el origen de la educación superior virtual en este país. Sin embargo en la última legislación educativa boliviana se omite a la educación a distancia y el empleo de las NTICs, lo cual limita la implementación y avance de esta modalidad de educación.

A las universidades privadas certificadas como plenas el Reglamento General, según el Art. 77º, les permite solicitar autorización al Ministerio de Educación para aperturar carreras de pre y postgrado en las modalidades presencial, semipresencial y a distancia. Este reglamento contiene varios artículos en los que señala aspectos tales como: regulación del funcionamiento de las modalidades semipresencial, a distancia y virtual; exclusión de carreras con alto contenido práctico; descripción de la modalidad a distancia y virtualidad; características de la modalidad a distancia; requisitos de graduación, capacidad para soportar estas modalidades; entre otros.

Es necesario destacar que en el artículo 131º se autoriza el establecimiento de convenios con universidades nacionales y/o extranjeras para desarrollar conjuntamente las modalidades semipresencial y a distancia en pregrado; y únicamente la oferta de modalidad virtual con universidades extranjeras.

En cuanto a las universidades públicas, su experiencia en materia de educación a distancia es variada. Existe la resolución 02/2000 que recomienda la incorporación de programas semipresenciales y a distancia.

Con las resoluciones existentes el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) elaboró el “Reglamento de la Educación Post-graduada con Componente Virtual”, el cual contiene 26 artículos y tiene como objetivo normar la estructura, los procedimientos y actividades de cursos y programas de postgrado con componente virtual. Es importante resaltar lo descrito en el Art. 6º en el que se manifiesta que se reconoce la misma validez a los títulos y diplomas obtenidos mediante modalidades semipresenciales o virtuales que en programas presenciales.

En el marco del XI congreso nacional de las Universidades Públicas y Autónomas celebrado en junio de 2009, es necesario destacar que entre otros temas se avaló las siguientes resoluciones:

- Resolución 33/2009, resuelve promover programas de doctorado en “*modalidades no escolarizadas*”.
- Resolución 30/2009, encomienda a la Secretaría de Postgrado del CEUB la elaboración de la reglamentación de los *programas virtuales basados en conceptos de educación a distancia*, que permitan la actualización y uniformización de la normativa vigente.
- Resolución 44/ 2009, aprueba el “*marco de referencia*” para la evaluación y acreditación de programas de postgrado virtuales en las Universidades Públicas y Autónomas de Bolivia, en sus 9 capítulos y 37 artículos.

Las instituciones bolivianas, aunque con mucha lentitud, pero vienen avanzando en el impulso de la educación a distancia y en línea a pesar de la normativa legal, prácticamente inexistente; sin embargo, ya se vislumbran algunas iniciativas como las que acabamos de comentar. Solamente en los programas de postgrado se aplican las modalidades Semipresenciales y a Distancia.

En lo referente a la evaluación y acreditación de programas virtuales el *marco de referencia* contiene, entre otros aspectos, las orientaciones de carácter general, para la elaboración posterior de reglamentos y manuales destinados a evaluar y en su caso acreditar, programas de postgrado desarrollados bajo la modalidad virtual.

Brasil

En este país, a decir de Roesler y Vianney (2011), las leyes para la educación a distancia se pueden referenciar en cuatro fases, comprendidas desde 1942 hasta el 2011.

Fase I: (1942-1995)

En 1942 se publicó el Decreto-Ley 4.244 denominado Reforma Capanema, con el cual se validó los estudios independientes realizados a distancia en la enseñanza primaria. En el año 1961 se publicó la Ley 4034, que reconoce los estudios a distancia para la Enseñanza secundaria; y a partir de 1971 se contó con la Ley 5.692 que estimuló el uso de la televisión y otros medios técnicos para cursos supletorios a distancia en la enseñanza primaria, secundaria y técnica.

Fase II: (1996-2000)

Con la publicación de la Ley 9.394 en 1996 se promueve la legitimidad de la EaD para todos los niveles de educación. A partir de este año el gobierno de Brasil potencia el ofrecimiento de cursos superiores de grado y posgrado a distancia; y en 1998 mediante Decreto 2.494 se presenta una definición de la educación a distancia.

Fase III: (2001-2006)

En este período se crean varias normas para la regulación y evaluación de la educación superior, especialmente en los campos metodológico y organizacional de las instituciones.

Así en el 2004, surge la Ley 10.861 que establece un sistema nacional de evaluación de la educación superior tanto para la educación presencial como a distancia. Esta ley permite la creación de un gran número de etapas e instrumentos de evaluación.

En el 2005 se publica el Decreto 5.622, que entre otros aspectos, promueve la realización de exámenes o etapas presenciales obligatorias para los cursos a distancia.

Los cambios implementados y la publicación de nuevas leyes para reglamentar la EaD hizo posible que la oferta de cursos a distancia se amplíe significativamente durante este período.

Fase IV: (desde 2007...)

En enero de 2007, el Ministerio de Educación edita la Ordenanza Normativa n° 02 con la que se crean mecanismos rígidos de control para los procesos de regulación, supervisión y evaluación de la EaD; se impone una serie de factores restrictivos a la autonomía didáctico-metodológica. Esta Ordenanza fue sustituida a finales del mismo año por el Decreto 6.303, en el cual se reitera lo descrito en dicha ordenanza y, además señala mayores exigencias en infraestructura, tecnología y soporte académico para atender los alumnos a distancia.

Este cuarto ciclo en la legislación brasileña culmina cuando la Comisión Nacional de Evaluación de Educación Superior rompe con las líneas de restricción y flexibiliza dichas reglas con la creación de nuevos instrumentos para la evaluación de los cursos superiores a distancia.

En Brasil se ha podido apreciar que en la primera década del nuevo milenio se produjo una amplia proliferación de la educación a distancia y consecuentemente se reguló la misma, llegando incluso a dar parámetros de evaluación y acreditación, siendo uno de los pocos países que tiene esta normativa. Es de destacar también, la importancia que se dio a la educación a distancia desde el gobierno al crear una Secretaría de estado propia para esta modalidad.

Chile

Chile no cuenta aún con normas específicas que regulen la modalidad de educación a distancia, según lo manifestado por Santander et al. (2011); aunque se ha venido desarrollando una oferta variada, motivada principalmente por la masificación de las tecnologías de la información e internet. Además, esta modalidad de estudios no cuenta con apoyo por parte del Ministerio de Educación, pues se deja entrever por parte de éste una falta de confianza en la calidad de este tipo de programas.

Las instituciones de educación superior chilenas deben presentar su proyecto institucional para que sea aprobado por el Consejo Nacional de Educación (CNE) y su avance es evaluado periódicamente. Este proceso se denomina de licenciamiento y las instituciones que luego de seis años de cumplir con este proceso y, si a juicio del CNE desarrollan satisfactoriamente su proyecto, alcanzan su plena autonomía y pueden otorgar toda clase de títulos y grados académicos en forma independiente.

Durante la década de los noventa se vio la necesidad de separar el concepto de licenciamiento y obtención de autonomía, del proceso de acreditación de calidad como instancia voluntaria y permanente de las instituciones. Es así como en octubre de 2006, se promulga la Ley N° 20.129, que crea un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el cual está compuesto por las funciones de Licenciamiento, Acreditación Institucional, Acreditación de Programas y de Información. De ahí nace la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) a la que le corresponde pronunciarse sobre la acreditación institucional de las universidades, los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica autónomos y sobre la acreditación de los programas de pregrado y postgrado de las instituciones autónomas.

La CNA convocó en abril del año 2010 a un grupo de expertos para formar parte de un Comité Técnico de Formación Virtual y a Distancia que hiciera una propuesta en este sentido, documento entregado a la CNA en noviembre del 2010, que contempla una guía con criterios de evaluación y aprobación específicos para programas en modalidad a distancia y que actualmente se encuentra en compas de espera para su aplicación.

De los 123 programas universitarios informados como realizados en Chile en el 2010, se encontraron como acreditados, solamente tres de la Universidad de Antofagasta y uno de la Católica del Norte, todos en el área de pedagogía por lo cual las instituciones estaban obligadas a acreditarlos.

Colombia

Rubio y González (2011) manifiestan que el gobierno de Colombia en 1982 aprobó un Decreto por el cual se reglamenta, dirige e inspecciona la educación abierta y a distancia y se crea el Consejo Nacional de Educación Abierta y a Distancia, así como el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación a Distancia (ICFES), con funciones de promoción, asesoría, capacitación, supervisión y evaluación de los programas a distancia.

Según lo indican las propias instituciones, para el ofrecimiento de los programas a distancia y virtuales, éstas se han acogido hasta el presente a la reglamentación general, la Ley de Educación Superior y las normas de acreditación institucional y académicas vigentes, en la cuales existen normas para la educación a distancia, mas no un tratamiento especial para los programas virtuales. Como tal, existe ausencia de una política específica, actualmente cursa en el Senado de la República

el proyecto de ley en el que se señalan las condiciones de calidad para la educación abierta y a distancia y se abordan los temas sobre el financiamiento, la evaluación de condiciones de calidad y las disposiciones transitorias y en vigencia de la ley.

A través de la “Ley del 30 de Diciembre de 1992”, por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior se menciona en su Art. 15, que las instituciones de Educación Superior podrán adelantar programas en la metodología de educación abierta y a distancia, de conformidad con la dicha Ley.

Asimismo, en la Resolución 2755 de junio 2006, se definen las características específicas de calidad para la oferta y desarrollo de los programas académicos en la metodología a distancia, donde constan entre otros temas: definición, aspectos curriculares, los créditos académicos, el personal académico, medios y materiales educativos, programas actualmente registrados, etc.

En lo referente a leyes o reglamentos relacionados con la EaD en el ámbito de evaluación y acreditación, no se informa de ninguno en este país; sin embargo, debemos indicar que el CNA cuenta con: Indicadores para la AutoEvaluación con Fines de Acreditación de Programas de Pregrado en las Modalidades a Distancia y Virtual. ISSN: 1794-2152. Este documento se elaboró en noviembre de 2006.

A pesar de la preocupación en Colombia por la legislación y la evaluación de la educación a distancia, creemos que aún no se ha dado el paso definitivo para asegurar la calidad de los mismos con estándares propios para esta modalidad, teniendo en cuenta que ya se reportan en el texto mencionado del CALED, 25 instituciones como oferentes de programas de educación a distancia/virtual y 130 programas (28 de pregrado, 18 de especialidad y 84 de educación continua), y 446 en educación a distancia, cifras que nos parecen realmente significativas para tomarlas en cuenta, aunque sean, en comparación con los programas presenciales (6.530) todavía una minoría.

Las instituciones, para el ofrecimiento de programas a distancia y virtuales se acogen a la Ley de Educación Superior y a las normas de acreditación institucional y académicas vigentes, en las cuales como hemos visto, hay normas para la educación a distancia, mas no un tratamiento especial para los programas virtuales.

Costa Rica

La Universidad Estatal a Distancia (UNED) es una de las pocas universidades públicas en Latinoamérica y el Caribe, dedicadas exclusivamente a la oferta de carreras en modalidad a distancia. Como universidad pública goza de autonomía, conforme se indica en la Constitución de la República. Según Adolio y Castro (2011) la UNED, es el mayor referente histórico en Costa Rica sobre esta modalidad educativa, fue creada el 12 de marzo de 1977 de acuerdo a la Ley N° 6044. Existen en este país otras iniciativas de educación a distancia más recientes, principalmente en postgrado y ofrecidas por las universidades presenciales.

Es de señalar que en la ley mencionada todo el articulado de la misma se refiere a la educación a distancia, se describen los objetivos y funciones de la universidad; también se señala sobre la duración de estudios, los requisitos de ingreso, los títulos y grados universitarios. Además se especifica sobre los miembros que integran la Junta Universitaria y sus funciones.

Existe, a su vez, un Reglamento General del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada, en el cual se establece en su sección décima lo correspondiente a la Educación Universitaria Virtual. En los artículos contenidos en esta sección se detallan aspectos como: definición de esta modalidad de estudios, organización académica de gestión, seguimiento y evaluación, aprobación de las carreras y las acciones que tomará el CONESUP para que la oferta de programas sea de calidad.

En el ámbito de la evaluación y acreditación, el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior – SINAES, es el organismo que se encarga de regular la calidad de la educación en Costa Rica, y se creó mediante la Ley No. 8256, promulgada por el Presidente de la República y el Ministro de Educación en el mes de mayo del 2002.

El SINAES además de contar con documentos para la evaluación y acreditación de la educación superior ha elaborado el Modelo de Acreditación Oficial de Carreras de Grado del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior para la Modalidad a Distancia, publicado en el 2011.

Ecuador

La normativa para la modalidad de educación a distancia en Ecuador, según lo indicado por Rubio et al. (2011) está descrita en algunos artículos de la Ley Orgánica de Educación Superior promulgada en octubre del 2010, así como en el Reglamento general a dicha ley publicado en septiembre de 2011.

En la Ley se señala sobre la igualdad de oportunidades; el fortalecimiento de la docencia y la investigación, el uso de programas informáticos; el principio de integralidad, otorgamiento de títulos en las diferentes **modalidades** de estudio.

También se describe sobre las atribuciones del Consejo de Educación Superior, quien tiene la potestad de aprobar, entre otros, el reglamento referente al régimen académico y títulos en pregrado y postgrado en las **modalidades** de estudio presencial, semipresencial, a **distancia y en línea**.

Según lo descrito en esta misma Ley, en el ámbito de la Evaluación y Acreditación el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) tiene entre sus funciones la de aprobar la normativa para los procesos de evaluación, acreditación, clasificación académica y aseguramiento de la calidad de las instituciones del sistema de educación superior, programas y carreras bajo sus distintas **modalidades** de estudio.

En otro artículo se señala que los Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior, como parte de sus funciones deben proponer mecanismos de articulación regional entre la educación superior y los restantes niveles y **modalidades** del Sistema Educativo Nacional.

El Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Superior solamente en uno de sus artículos hace referencia a la educación a distancia, este textualmente dice: Art. 10.- De la oferta de carrera en modalidad de estudios.- Para garantizar la calidad de las carreras y programas académicos de las instituciones de educación superior, el CES determinará las carreras que no podrán ser ofertadas en las modalidades semipresencial, a distancia y virtual.

Además el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), anterior órgano que regulaba la educación superior en el país elaboró en septiembre de 2009 un Reglamento especial para los programas de educación con el apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) que continúa vigente. En este

reglamento se describe sobre (1) Definiciones y alcances de los programas virtuales; (2) La organización y la administración; (3) El uso de herramientas de la TICs por parte de docentes, tutores y especialistas; (4) Los alumnos; (5) La infraestructura tecnológica; y (6) La evaluación del aprendizaje.

A pesar de que la educación a distancia en el Ecuador nace en 1976, no existe todavía, un modelo de evaluación de dicha modalidad, si la intencionalidad de elaborarlo por el organismo competente como hemos mencionado.

México

Cervantes et al. (2011) dan a conocer que el marco normativo fundamental de la educación en México está dado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo las leyes específicas no abarcan la totalidad de las dimensiones que comprende el proceso educativo; principalmente para la educación a distancia.

Con la influencia del internet, la educación a distancia se vio potenciada; sin embargo, hubo poca preocupación en el diseño de los instrumentos legales. La educación a distancia por Internet se convierte día a día en una alternativa para la formación; aunque México no cuenta con una legislación que la regule.

En la Constitución Política del Estado está descrito que el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativas en todos los niveles de educación. Específicamente para las universidades y demás instituciones de educación superior se señala que a las que la ley les otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas.

En la ley General de Educación publicada en julio de 1993 se expresa que el Sistema Educativo Mexicano se rige por dicha ley con el objeto de regular la educación en el país en todas sus modalidades (escolarizada, no escolarizada y mixta).

En el artículo 33 de la ley se manifiesta que las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen entre otras, la actividad de “establecer sistemas de educación a distancia”. También el artículo 46 se refiere a las denominaciones de las modalidades, pero no se establece qué es cada una.

En el Plan Sectorial de Desarrollo 2007-2012, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de sus objetivos, específicamente para la educación superior, se indica que se va a:

- Fomentar el desarrollo y uso de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar los ambientes y procesos de aprendizaje, la operación de redes de conocimiento y el desarrollo de proyectos intra e interinstitucionales.
- Impulsar la educación abierta y a distancia con criterios y estándares de calidad e innovación permanentes, con especial énfasis en la atención de regiones y grupos que carecen de acceso a servicios escolarizados.

La Secretaría de Educación Pública, en este marco, creó el Programa de Educación Superior Abierta y a Distancia (ESaD) cuyo objetivo es generar las posibilidades que aseguren una educación flexible y de calidad a través del uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). El programa, además, pretende lograr una cobertura mayor en todo el país y aprovechar la convergencia tecnológica para ofrecer a los alumnos, por medio de un Campus virtual, los contenidos, los medios y las herramientas necesarias en su formación académica.

En el Artículo 10 del Acuerdo N° 279, se señala: *El presente Acuerdo tiene por objeto establecer los requisitos y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, en todos sus niveles y modalidades.*

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) diseñó el Plan Maestro de Educación Superior Abierta y a Distancia, en el que se plantean líneas estratégicas para el desarrollo de las modalidades no convencionales en educación superior, y se enfatiza en la educación a distancia; aunque este documento fue aprobado, no es normativo.

La normatividad a nivel nacional para la Educación Abierta y para la Educación a Distancia aún es muy difusa, por lo que cada institución determina su normatividad por el principio de autonomía, es decir desde la capacidad de gobernarse a sí misma.

De igual forma la red del Sistema Nacional de Educación a Distancia (SINED) tiene como misión impulsar la educación a distancia para elevar la calidad, cobertura y equidad de la educación en México.

La gran dispersión y desarticulación de modelos y estrategias educativas, reclaman en México un marco legal sólido que contemple la calidad y la colaboración.

Panamá

Lasford (2011) nos hace conocer que en julio de 1995 la Asamblea Legislativa publica la Ley Orgánica de Educación N^o. 34, la cual en su artículo 13 señala: “En el nivel superior, la educación universitaria se regirá por leyes especiales y, como parte del sistema educativo, coordinará estrechamente con el Ministerio de Educación, considerando los principios y fines del sistema educativo”, pero no se especifica nada sobre la modalidad a distancia.

En el año 2011 la Universidad de Panamá presentó como propuesta al Ejecutivo un Reglamento de evaluación y aprobación de planes y programas de estudio a distancia de las universidades e instituciones de educación superior. La propuesta tiene como fundamento el artículo treinta y nueve (39) de la *Ley 30* de 20 de julio de 2006; y el objetivo principal es regular la organización e impartición de las modalidades educativas a nivel superior universitario denominadas a distancia: semi/presencial, no presencial, virtual o telepresencial.

En la primera parte de esta propuesta se presenta un glosario que contiene 43 palabras con sus correspondientes definiciones. El capítulo II se refiere a los principios y objetivos con los que deben cumplir las instituciones que oferten programas a distancia. En el siguiente capítulo se presentan disposiciones generales referidas a la incorporación de programas formativos, al uso de las tecnologías aplicadas a la educación, a los procedimientos relativos a la modalidad a distancia; y, a la legalidad de instituciones extranjeras que ofrezcan esta modalidad de educación en Panamá. El capítulo IV describe sobre las instancias de aprobación.

Los capítulos siguientes se refieren a: requisitos del diseño; guías didácticas; plataforma tecnológica; derechos de propiedad intelectual; personal; estructura física; infraestructura tecnológica; facilidades de apoyo al estudio, la docencia, la investigación y extensión; y, supervisión y seguimiento de los planes y programas.

En Panamá existen dos universidades exclusivamente a distancia: (1) La Universidad Interamericana de Educación a Distancia de Panamá, cuyo funcionamiento, grados y títulos están autorizados por el Decreto 45 del 19 de marzo de 1986. (2) La Universidad Abierta y a Distancia de Panamá que fue aprobada por el Estado panameño, mediante el Decreto Ejecutivo N. 159 del 13 de abril de 1994.

El resto de las universidades de Panamá utilizan esta modalidad, sin que admitan académicamente su uso. De todo ello se deriva la necesidad urgente de regular la modalidad a distancia.

Perú

El Perú no cuenta con leyes específicas para la educación a distancia, según lo manifiesta Domínguez (2011), pero sí están contempladas de forma general tanto en la Ley General de Educación N° 28044 como en el Reglamento a dicha Ley, en los que en uno de sus artículos se presenta una definición de educación a distancia y los objetivos y fines que ésta persigue; así también señala en su artículo 10 que la educación a distancia “Es una modalidad de educación que el Estado norma, promueve, brinda y supervisa en todas las etapas del sistema educativo y que está dentro de los alcances del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa”.

Es importante destacar que la Asamblea Nacional de Rectores, consideró oportuno orientar, regular y apoyar la mejor conducción de la educación a distancia, razón por la que emite la Resolución N°.260-2004-ANR con la cual se constituye la Comisión Nacional de Educación a Distancia; a fin de promover esta modalidad de estudios, reconocer su potencial, sistematizar experiencias y contribuir al diseño de políticas nacionales que contribuyan en su expansión y en calidad que la lleven a un proceso de acreditación.

En el año 2008, desde la Presidencia de la República, en una acción conjunta con el Ministerio de Educación, se cierra temporalmente el ingreso a los programas de educación a distancia, exigiendo que toda universidad que desee ofrecer educación a distancia, deberá ser acreditada por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (CONEAU). En este marco el CONEAU aprobó los Estándares de Calidad para la Carrera Profesional de Educación en la Modalidad a distancia, con Resolución N°10-2009-SINEACE del 18 de abril de 2009. Posteriormente en el mes de noviembre se aprueba el Modelo de Calidad para la acreditación de Programas Universitarios no regulares de Educación, Modalidad a Distancia con Resolución N. 34-2009-SINEACE.

Puerto Rico

De acuerdo a lo señalado por Meléndez y Pacheco (2011) en este país la educación a distancia está regulada por dos organismos: El Consejo de Educación Superior

(CES) que es el encargado de licenciar instituciones y la Middle States Commission on Higher Education (MSCHE) que otorga la acreditación, cada uno de estos organismos cuenta con estándares propios que establecen criterios de calidad para la EaD.

El licenciamiento con el cual las instituciones pueden otorgar certificados, títulos, diplomas o reconocimientos de aprobación de programas, tiene un período no mayor a cinco años, y la renovación puede ser válida por periodos entre cinco a diez años, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos. Las instituciones de educación superior pueden operar solamente con la licencia del CES. Sin embargo, si quieren recibir fondos del gobierno para ofrecer becas y préstamos, deben contar con la correspondiente acreditación.

El Consejo de Educación Superior estableció una guía para el otorgamiento de licencia a Instituciones de Educación Superior a Distancia. Esta guía abarca los siguientes temas: compromiso Institucional; experiencia y credenciales académicas de la facultad y su adecuación a los ofrecimientos institucionales; servicios de apoyo al estudiante y recursos bibliotecarios; y, solvencia económica.

Para que la MSCHE otorgue la acreditación a las instituciones con programas de educación a distancia, éstas deben cumplir con los estándares tradicionales expresados en el documento *Characteristics of Excellence*; y además se procura que cumplan con los estándares adicionales que se expresan en el documento *Guidelines for the Evaluation of Distance Education (Online Learning)*. Esta guía se compone de nueve características o atributos relacionados a una educación a distancia de excelencia y fue desarrollada por la Council of Regional Accrediting Commissions (C-RAC). Las acreditaciones siguen el modelo norteamericano, se otorgan por una de las seis agencias regionales de naturaleza privada no gubernamental, pero cuentan con el aval del Ministerio de Educación norteamericano y cada una de las agencias acreditadoras desarrolla sus propios criterios de calidad. La MSCHE es una agencia del norte de los Estados Unidos.

República Dominicana

Acosta (2011) manifiesta que el Estado dominicano consciente de la importancia de la EaD aprobó y puso en vigencia a partir de diciembre de 2006 el Reglamento de Instituciones y Programas de Educación Superior a Distancia, según Resolución No. 09-206, emitida por el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, CONESCyT, y que tiene como finalidad que el Ministerio de Educación

Superior, Ciencia y Tecnología disponga de un marco normativo para la creación, el fortalecimiento y el funcionamiento de instituciones y programas de educación superior a distancia. Conforme a lo expresado en este reglamento se puede asumir que el propósito del Estado dominicano es generar una apertura al desarrollo de nuevas modalidades educativas que contribuyan a incrementar la cobertura y favorecer la equidad, a fin de que todos los dominicanos puedan acceder a la educación superior, considerando además a la EaD como la más adecuada para cumplir con este cometido.

El marco legal que sustenta la actividad educativa de la modalidad de educación superior a distancia está constituido por:

- Ley 139-01 de Educación Superior Ciencia y Tecnología.
- Reglamento de las instituciones de Educación Superior, establecido por el decreto No. 463-04, del 24 de mayo del 2004.
- Reglamento de Instituciones y Programas de Educación Superior a Distancia, aprobado el 11 de diciembre del 2006.

Es importante aclarar que la Ley 139-01 de Educación Superior, Ciencia y Tecnología y el Reglamento de Instituciones y Programas de Educación Superior, en ninguno de sus artículos hacen referencia explícita de la modalidad de ESaD, pero fueron la base para la elaboración del Reglamento de las Instituciones y Programas de Educación Superior a Distancia que norma todo lo referente al establecimiento y ejecutoría de las instituciones y programas de educación superior a distancia, desde los requisitos para la aprobación de proyectos destinados a la creación de instituciones y programas, hasta los procedimientos de evaluación externa para el aseguramiento de la calidad de este tipo de instituciones.

El Reglamento de las Instituciones y Programas de Educación Superior a Distancia está estructurado en cinco bloques, así: el primer bloque de artículos trata lo referente al marco teórico y filosófico de la modalidad educativa; el segundo hace referencia a la tipología y creación de las instituciones de educación superior a distancia; continúa con el tercer bloque de artículos referentes al currículo, los medios didácticos y tecnológicos; el cuarto bloque de artículos presenta todo lo referente a la gestión del modelo educativo y de los programas académicos en las instituciones, a los docentes y estudiantes y, finalmente un quinto conjunto de

artículos que plantean los elementos de la evaluación y aseguramiento de la calidad del aprendizaje y de las instituciones.

Las primeras experiencias en educación a distancia en República Dominicana datan del año 1995 con la creación de la Universidad Abierta para Adultos (UAPA) y unos meses después la Universidad del Caribe (UNICARIBE), posteriormente en el 2003, se crea la Universidad Tecnológica (UNNATEC). Podemos ver que el Estado dominicano asume plena conciencia de la educación superior a distancia 10 años después de las primeras experiencias, como se evidencia con el Reglamento de Instituciones y Programas de Educación Superior a Distancia que entró en vigencia en el 2006, sin que ello quiera decir que se demoró en relación a otros países que aún no tienen legislación, si nos da la pauta para pensar que la realidad se impone, y seguirá imponiéndose en la oferta de la educación a distancia.

Venezuela

En Venezuela, según lo descrito por Rodríguez y Vargas (2011), la ESaD responde a los instrumentos legales que rigen para la educación superior en general, con énfasis en los artículos referidos a Educación y a las TIC, puesto que en la actualidad no existe un marco específico para la modalidad a distancia. Además, internamente se rigen por políticas y procedimientos definidos por la propia institución.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000), en sus Artículos 102 y 103 establece que la educación es un derecho humano, la cual debe ser gratuita, obligatoria y democrática en todos sus niveles y **modalidades**.

Se cuenta también con la Resolución No. 1600 del 16 de septiembre de 1996, Gaceta oficial de la República de Venezuela No. 5.098 Extraordinario, de fecha 18 de septiembre de 1996, en la cual de conformidad con los artículos 10 de la Ley de Universidades y 3 del Decreto No. 2398 de fecha 27 de septiembre de 1977, se dicta el Reglamento de la Universidad Nacional Abierta de Venezuela.

El Consejo Consultivo Nacional de Posgrado en su normativa general de los estudios de postgrado para las universidades e instituciones debidamente autorizadas por el Consejo Nacional de Universidades, según Gaceta Oficial N° 37.328 del 20 de noviembre de 2001, en su Art. 34 señala: “De acuerdo con las características de cada programa establecido en esta normativa, los estudios correspondientes podrán ser del tipo interinstitucional (integrados), presencial, semipresencial y a distancia con

la posibilidad de diseñar programas generales o individualizados, con la escolaridad variable, preferentemente en el caso de los doctorados”.

Se ha elaborado una propuesta de Normativa Nacional para la Educación Universitaria a Distancia, la cual ya ha sido revisada por las instancias correspondientes y se encuentra en proceso de validación y aprobación por las instancias ministeriales. Esta Propuesta establece la creación de Instituciones de Educación Superior (IES), carreras, programas o menciones nuevas en la modalidad a distancia, diferentes a las ya existentes en las instituciones bajo la modalidad presencial; también para la creación de núcleos, extensiones universitarias y sus equivalentes orientada a ofrecer exclusivamente programas a distancia, lo cual debe hacerse de conformidad con la reglamentación vigente para la creación y autorización de funcionamiento de las IES, además de los requisitos establecidos en dicha normativa y la aprobación del Consejo Nacional de Universidades (CNU).

El proyecto de normativa nacional establece en su articulado que las IES orientarán de manera autónoma y flexible la planificación, programación, ejecución, administración y evaluación de las diferentes actividades, modalidades y programas a distancia, así como otras actividades de intercambio científico, tecnológico y humanístico, con base en esta modalidad, en sus aspectos políticos, académicos y técnicos.

También se especifica en este proyecto, que las IES deben comprender los componentes: académico, tecnológico y de gestión, los cuales deben estar articulados, con miras a conformar una estructura integral y en equilibrio; y además se señala sobre la concepción, organización y desarrollo de la Educación a Distancia con su correspondiente especificación de mecanismos de aseguramiento para los estudios bajo esta modalidad.

CONCLUSIÓN

Si la realidad de la oferta como vemos, no puede ser discutida, nada nos impide pensar que la falta de legislación será una barrera para el control y el discernimiento de las buenas ofertas en relación a las malas; pero no será una frontera invencible, pues la historia nos demuestra que la práctica necesaria para el avance de la sociedad se impone, y que siempre subsistirán los mejores. Cuanta mayor educación y posibilidad de ella haya, mejor discernirá el usuario que necesita la misma y se sirve de la educación a distancia, la regulación caerá por su propio peso, y como decíamos al principio, deberá tener en cuenta el alcance de esta nueva forma de

llegar al discente, las nuevas fronteras legislativas están en el campo internacional y en la oferta de calidad y pertinencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALED (varios autores) (2011).
Leyes, normas y reglamentos que regulan la educación superior a distancia y en línea en América Latina y el Caribe. Loja: UTPL.

SEMBLANZA DE LAS AUTORAS

María José Rubio Gómez. Doctora en Filosofía y CC. Ed, UNED-España. Del 88/97 Directora Centro UNED-Baleares. Del 97/2010 Directora General Modalidad Distancia, Universidad Técnica Particular de Loja; miembro Comisión especial de Educación a Distancia y Virtual, Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación del Ecuador (CONEA-Ecuador). Coordinadora Proyecto “Centro Virtual para el Desarrollo de Estándares de Calidad”, auspiciado por el BID y otros en evaluación de la calidad de la educación a distancia. Actualmente: Prorectora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra (PUCESI) y Directora Adjunta del CALED.

E-mail: mjrubio@utpl.edu.ec

Mary Morocho Quezada. Economista por la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), Ecuador; Máster en Gerencia de Proyectos para el Desarrollo por la Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador; Máster en Evaluación, Gestión y Dirección de la Calidad Educativa por la Universidad de Sevilla, España; y Máster en Educación a Distancia por la UTPL, Ecuador. Actualmente cursa el Doctorado en Estadística e Investigación Operativa con énfasis en Calidad e Indicadores en la Universidad de Sevilla (España).

Se desempeña como Coordinadora de la Unidad de Evaluación Institucional de la UTPL y Sub-Directora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Calidad en Educación Superior a Distancia (CALED).

Ha participado como ponente, conferencista, expositor en eventos nacionales e internacionales; y, coordinado proyectos académicos e investigativos en temas de evaluación, acreditación y educación superior a distancia.

E-mail: memorocho@utpl.edu.ec

Iliana Ramírez Asanza. Máster en Evaluación, Gestión y Dirección de la Calidad Educativa por la Universidad de Sevilla, España; y Máster en Educación a Distancia por la Universidad Técnica Particular de Loja -UTPL,

Se desempeña como coordinadora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Calidad en Educación Superior a Distancia (CALED).

E-mail: idramirez@utpl.edu.ec