

Procesos de evaluación de la educación a distancia

Pablo Tovillas
CONEAU



CONEAU - regulación - evaluación - educación a distancia

Palabras
Clave

En esta exposición nos enfocaremos en los cambios en la regulación de la educación a distancia. A quienes son de otros países les cuento que en Argentina existe un sistema nacional único de evaluación de la calidad de la educación superior. No hay en nuestro país agencias privadas de evaluación y acreditación de la programación académica ni evaluación de las instituciones. En el marco de la nueva normativa, la evaluación de educación a distancia debe realizarse de manera conjunta a la evaluación externa de las instituciones.

Este sistema de evaluación y acreditación existe desde el año 1996. En 1995 fue sancionada la Ley de Educación Superior (Nº 24521) (LES) y al año siguiente se puso en funcionamiento la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Este sistema tiene tres características centrales:

- ▶ Es obligatorio: todas las instituciones (incluida FLACSO) deben ser evaluadas externamente por la CONEAU y deben evaluar una porción importante de su oferta educativa. En Argentina es obligatorio acreditar las carreras de especialización, maestrías y doctorados así como algunas carreras de grado del Estado y las instituciones universitarias.
- ▶ Es cíclico: la LES establece un proceso evaluativo regular y permanente que se repite cada tres o seis años. Es decir, no se trata de una única evaluación inicial, sino que el proceso se repite de manera cíclica.
- ▶ La dependencia de las evaluaciones: las institucionales se ponen en relación con la evaluación de las carreras. Del mismo modo, cuando se evalúan las carreras se consideran aspectos abordados por las evaluaciones institucionales.

En Argentina, la CONEAU no fija los lineamientos de evaluación de la educación a distancia. Eso lo hace el propio sistema universitario a través del Consejo de Universidades, que reúne a instituciones universitarias privadas y estatales. Por otro lado, los/as evaluadores/as son los/as propios/as “educadores/as a distancia”, las personas que tienen experiencia en

esa área. La CONEAU es, exclusivamente, un organismo de aplicación. No genera normas. Por supuesto, colabora para que el proceso tenga formalidad y lógica, pero no define los criterios, los estándares ni los lineamientos de las evaluaciones que se llevan adelante.

A nivel internacional hay dos modelos clásicos de evaluación, con dos orientaciones: una enfocada en el trabajo de las instituciones para el mejoramiento del aprendizaje; y otra centrada en asegurar determinado piso de calidad tanto de las instituciones como de las carreras. La CONEAU se nutre de varias experiencias internacionales: la de Brasil en la década de 1990; la experiencia francesa de los años ochenta; y la estadounidense en el caso de la acreditación de carreras. También toma de Brasil el modelo de acreditación de los posgrados. De esta manera, desde su conformación, el organismo ha adquirido determinadas características que hacen a esa doble orientación: la mejora de la calidad y asegurar ciertos pisos de calidad.

En el caso de la educación a distancia, existen tres normas básicas que son fundamentales para entender este proceso evaluativo: la LES; la Resolución N° 2641 del Ministerio de Educación de la Nación (2017); y la Resolución N° 4389 (2017) del mismo Ministerio, que encarga a la CONEAU la realización de un proceso voluntario de evaluación de los sistemas institucionales de educación a distancia.

Me interesa detenerme en la Resolución N° 2641, que, como señalé hace un momento, fue dictada por el Ministerio a partir de las definiciones del Consejo de Universidades. El gobierno del sistema universitario argentino tiene dos actores centrales: los/as rectores/as de las universidades estatales y los/as de las universidades privadas. Ambos actores discuten, por ejemplo, acerca de los estándares de acreditación de carreras como Medicina, Ingeniería, Psicología, Abogacía. Fueron ellos, además, quienes decidieron cuáles debían ser los lineamientos y componentes de un sistema institucional de educación a distancia. Tal como está previsto, la CONEAU no participó de ese proceso. Fue el propio sistema universitario el que, a partir de un acuerdo plenario en diciembre de 2016, definió esos lineamientos que luego impactaron en la Resolución N° 2641.

A partir de esta norma se produjo un cambio radical en la validación de los sistemas institucionales de educación a distancia (SIED), que pasó a ser un requisito para la acreditación de una carrera. Ahora, la LES exige la validación del SIED para que luego puedan evaluarse las carreras. Es decir, el propio sistema propuso regular la educación a distancia, ordenarla de otra manera, darle la institucionalidad y la visibilidad que hasta ahora no había tenido. La Resolución N° 2641 da a la educación a distancia un cauce institucional diferente. Antes, se evaluaba carrera por carrera, lo que quitaba una visión integral, vinculada al proyecto de cada institución. Esta resolución establece algo distinto. Primero hay que validar el sistema –no acreditar ni evaluar, sino validar con carácter institucional–. No se trata de una evaluación centrada en las carreras. La validación del SIED es fundamental. Sin ella no podrán enmarcarse las carreras en el artículo 42 de la LES (que refiere a aquellas que no requieren acreditación), ni podrán validarse las carreras de grado de interés público (las del artículo 43), ni ninguna carrera de posgrado que sea a distancia. Esto no lo estableció la CONEAU, sino que lo hizo el propio sistema universitario y luego el Ministerio de Educación de la Nación lo asumió como una norma.

Sin duda la nueva normativa refleja el esfuerzo de quienes están involucrados con esta opción didáctica y pedagógica para vincular más estrechamente las propuestas de educación

a distancia con el proyecto institucional, para darle mayor integralidad. Hay también una mayor participación de las autoridades universitarias y un mayor desarrollo de las normas que una institución tiene que tener para implementar la opción pedagógica y didáctica a distancia.

Aquí radica el desafío para la CONEAU. El organismo trabaja con un sistema de pares. No lleva delante las evaluaciones, sino que contrata personal de las universidades (pueden ser docentes, investigadores/as o gestores/as) para que evalúen tanto las instituciones como las carreras. Es un desafío porque, en el caso del SIED, se trata de una evaluación sin estándares. Es decir, la norma no fija estándares, sino lineamientos y componentes que funcionan como parámetros centrales en los que se sostiene la evaluación. Entre julio y octubre de 2017 la CONEAU convocó a una comisión asesora de seis personas que ayudaron a estructurar la información que se solicitaría a las instituciones como así también la especificación de los lineamientos establecidos por la norma. Fue sorprendente la cantidad de casos que respondieron a la convocatoria. Se presentaron ochenta instituciones cuando desde la CONEAU esperábamos que lo hicieran 25 o 30. Nuestro sistema tiene 130 instituciones –lo que refleja la dimensión que puede adquirir la educación a distancia en un futuro no muy lejano–.

La norma establece que cada institución debe presentar su SIED, en el que describa todos los componentes, que deberán ser consistentes y coherentes entre sí. Hay aquí un esfuerzo por definir cómo debe ser la educación a distancia. Una definición que, se supone, seguirán todos los actores. Si bien no se trata de una definición única, sí tiende a eliminar otras posibilidades. En este caso, se trata de una educación a distancia que utiliza soportes materiales y recursos tecnológicos, además de tecnología de la información y la comunicación diseñada para tal efecto. Según la norma, para que una carrera (de pregrado, grado, o posgrado) sea considerada dentro de la modalidad a distancia, las horas no presenciales deben superar el 50% de la carga horaria total. Asimismo, las carreras que cuentan con una carga horaria de 30% a 50% de horas no presenciales, requieren de la validación de su SIED para poder dictarse (aunque la normativa no las considera carreras a distancia).

En la Resolución N° 2641, el SIED es definido como “el conjunto de acciones, normas, procesos, equipamiento, recursos humanos y didácticos que permiten el desarrollo de propuestas a distancia”. La ley establece que el sistema institucional de educación a distancia –tal como lo define la Resolución N° 2641– no debería evaluarse de forma aislada, sino que debería hacerse en conjunto con la evaluación externa de la institución. Luego, una vez validados los sistemas de educación a distancia, serán evaluados cada seis años.

La norma tiene un pequeño defecto y es que no tiene ningún artículo de transición. Esto quiere decir que si las instituciones quieren proponer una carrera nueva, tendrán que esperar a que su SIED se encuentre validado. Entonces, el Ministerio decidió –y la CONEAU aceptó– realizar una primera experiencia, una primera evaluación de los SIED. El objetivo es que las instituciones presenten su SIED más allá de la evaluación institucional. Se decidió hacerlo de este modo porque el Estado argentino no tiene la capacidad técnica y presupuestaria para realizar 80 evaluaciones externas en un período corto. Por lo tanto, lo que se decidió en esta ocasión fue evaluarlas de manera particular, por fuera de la evaluación externa que establece el artículo 44 de la LES. Si bien no voy a detenerme en este artículo sí quisiera mencionar que la LES pretende que el sistema universitario desarrolle una capa-

cidad autoevaluativa y de reflexión, para que, luego, haya un organismo externo que, sobre la base de la autoevaluación, haga la evaluación externa de sus logros y dificultades en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Según la Resolución N° 2641, las instituciones podrán contar con unidades de apoyo. En este punto quisiera hacer una aclaración, porque suele haber confusiones respecto a la definición de “unidades de apoyo”. El texto dice: “Las instituciones podrán contar con unidades de apoyo a los efectos exclusivos de realizar actividades académicas o de soporte tecnológico para las carreras dictadas a distancia las cuales serán evaluadas juntamente con el SIED (...) debiendo ser informados su apertura y cierre”.

La CONEAU junto con la comisión asesora están implementando procesos de mínima jerarquización. Por ejemplo, es más importante que la institución tenga un marco normativo que regule el desarrollo de esa opción pedagógica y didáctica a que haga investigación sobre educación a distancia. Es más importante, entonces, que la institución tenga una herramienta de regulación de esa modalidad –que ahora no se llama más modalidad, sino “opción pedagógica”–.

El primer lineamiento que marca esta Resolución es: “La institución contará con un marco normativo que regule el desarrollo de la opción pedagógica”. Y más adelante agrega: “Esta normativa deberá dar cuenta de los actos administrativos de creación, organización, implementación y seguimiento”. Ya en el segundo lineamiento, la norma establece que debe preverse la organización de equipos y tareas para el tratamiento pedagógico, comunicacional y tecnológico de las propuestas. Es decir, las instituciones deben contar con equipos que se dediquen a esto, que prevean “las formas de selección, promoción, evaluación y designación de los docentes (...)”.

En la norma hay un esfuerzo por no hacer diferencia entre distancia y presencialidad, por ponerlas a la par, hacerlas convivir de una manera más integrada. Una cuestión importante que establece la norma es que deben preverse actividades de formación en educación a distancia destinadas a los/as docentes, así como estrategias de formación para facilitar el desarrollo del/a alumno/a en el ambiente comunicacional y tecnológico del aprendizaje a distancia. De la misma manera, deben preverse los sistemas tecnológicos, no solo para lo académico sino también para la gestión administrativa y para el desarrollo de los procesos de aprendizaje. Además, tienen que definirse los lineamientos para la producción de materiales, y deben desarrollarse los modos previstos para el acceso de los alumnos a las materias y a los materiales bibliográficos en diferentes formatos y soportes.

Pensemos, por ejemplo, en instituciones grandes como la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional del Nordeste, o las de Cuyo, Córdoba, Tucumán y La Plata. No necesariamente deben contar con un sistema centralizado, pero sí debe haber un SIED. No puede haber tantos SIED como facultades o unidades académicas. Es necesaria una organización definida de las normas, que la institución tiene que explicitar. Debe explicar cómo son los modos de regulación y los modos de relación entre las normas, los recursos y los lineamientos generales; de qué manera eso derrama hacia las unidades académicas; y cómo se controla o regula todo lo referido a la opción pedagógica y didáctica a distancia. Además, deben establecerse las normas para la evaluación parcial y final de los aprendizajes; para el desarrollo

de competencias de escritura y oralidad; y para garantizar la confiabilidad, la validez y la comunicación sincrónica entre docentes y estudiantes. De la misma manera:

- ▶ Deben establecerse las pautas para que las carreras a distancia y las carreras con modalidad 30-50% (de carga horaria no presencial) organicen las instancias y actividades presenciales obligatorias y optativas.
- ▶ Deben indicarse las previsiones establecidas para garantizar las prácticas, la preespecialidad de los/as alumnos/as en las prácticas profesionales, y las formas presenciales de supervisión docente en los lugares de práctica. Eso es especialmente así en las carreras declaradas de interés público, que tienen prácticas profesionales obligatorias.
- ▶ Deben describirse las pautas para que, en el ámbito de las carreras, se diseñen actividades mediadas y presenciales que promuevan interacciones entre estudiantes y docentes, y de los/as estudiantes entre sí.
- ▶ Deben preverse instancias institucionales de investigación y difusión sobre educación a distancia.

Los sistemas de educación a distancia ya validados serán evaluados cada seis años –según el artículo 44 de la LES– a los efectos de su mejoramiento, en el marco de las evaluaciones institucionales previstas en el mismo artículo. Lo que establece la Resolución N° 2641 es que los sistemas institucionales son (re)validados cada seis años. Así, la evaluación de estos sistemas se inscribe en una lógica de mejora, sobre todo respecto a las innovaciones tecnológicas, que tienen avances significativos y tiempos cortos. Esto requiere un seguimiento muy cercano por parte de la institución, que necesita desarrollar capacidades de supervisión y de análisis.

En síntesis, el sistema universitario y la CONEAU se encuentran ante el enorme desafío de trabajar para la institucionalización de la opción pedagógica y didáctica a distancia y para inscribir el funcionamiento de los SIED en una lógica de mejora continua, al tiempo que se busca asegurar la calidad en la formación de los/as futuros/as egresados/as.

Referencias

- Ley Nacional N° 24521 de Educación Superior (1995). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>
- Resolución N° 2641 (2017). Ministerio de Educación. Disponible en: https://www.coneau.gob.ar/archivos/form09posg/ResMED2641_17.pdf
- Resolución N° 4389 (2017). Ministerio de Educación. Disponible en: https://www.coneau.gob.ar/archivos/resoluciones/RM4389_17.pdf