

Marco normativo de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia

Pablo Tovillas
CONEAU



CONEAU - evaluación - acreditación - educación a distancia

Palabras
Clave

En la presente exposición haré referencia a la normativa que regula los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED). Para comenzar, es importante mencionar algunas de las características que tiene nuestro sistema nacional de evaluación y acreditación universitaria. Dicho de manera simplificada, el sistema opera en términos de garantía de la calidad. Hablar de calidad nos ubica, necesariamente, en un terreno de disputa. En ese sentido, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) escapa de una definición esencialista del término y, en cambio, propone un abordaje complejo que involucra las voces de distintos actores. Cabe aclarar, además, que se trata de un organismo de consulta para el Ministerio de Educación y que elabora recomendaciones para que el Poder Ejecutivo emita resoluciones.

La CONEAU realiza dos tipos de evaluaciones que, aunque se presentan de modo separado, están entrelazadas y en permanente diálogo:

- ▶ Institucional: Evaluación Externa y de Sistemas Institucionales de Educación a Distancia.
- ▶ Carreras: Acreditación de Carreras presenciales y a distancia de grado de interés público y posgrados.

Hace 23 años que la CONEAU realiza evaluaciones externas a las 131 instituciones que forman parte del sistema argentino y que presentan una gran heterogeneidad en términos de origen y trayectoria. Respecto a la gestión, en nuestro país existe prácticamente la misma cantidad de instituciones universitarias estatales y privadas, aunque el 78% de los/as estudiantes cursan en el régimen estatal, contra el 22% que asiste a las privadas. En Brasil, por ejemplo, sucede lo contrario. Esto hace que el sistema de evaluación y acreditación en

Argentina tenga algunas particularidades, puesto que las instituciones estatales tienen un rol preponderante.

En la evaluación externa se observan las instituciones, sus estructuras de gestión, sus funciones, cómo están organizadas, cuáles son sus políticas. Se evalúan las condiciones generales de funcionamiento de los SIED y su ajuste a las normativas, pero sin entrar en detalle en el análisis de las propuestas curriculares de las carreras. Eso se hace en el caso de algunas carreras a través de lo que se llama “acreditación de carreras”. En Argentina esta acreditación es obligatoria para todas las carreras de grado (declaradas de interés público) y posgrado (especializaciones, maestrías y doctorados), aunque se aplican estándares distintos según sean de grado o posgrado; presenciales o a distancia. Si bien es el Ministerio de Educación quien sanciona las resoluciones, la comunidad universitaria (con sus distintas facultades, profesiones y disciplinas) interviene activamente en la definición de los estándares de acreditación y evaluación de las carreras. Es decir, la CONEAU no elabora esos estándares (aunque defina las guías de evaluación y diversos instrumentos), sino que su función consiste en asegurar que esos procedimientos se cumplan. Se trata, en definitiva, de un organismo de aplicación de normas que se generan en otros ámbitos institucionales.

La evaluación del SIED –una tarea que la CONEAU no tenía en sus inicios– es de gran relevancia para el sistema universitario. De hecho, la pandemia dejó entrever que aquellas instituciones que tenían sistemas ya discutidos internamente, validados por el Ministerio de Educación y evaluados por la CONEAU, estuvieron mejor preparadas para enfrentar la nueva normalidad. Aunque todavía no podemos medirlo con precisión, está claro que una de las consecuencias de la pandemia ha sido el crecimiento de carreras, docentes y estudiantes que se han trasladado a la educación a distancia. Este movimiento ascendente ya venía produciéndose desde antes del 2020, por lo que el nuevo escenario encontró a muchas instituciones universitarias –e incluso al Ministerio de Educación– trabajando para ponerle un marco a este crecimiento, para tratar de contenerlo y darle a las instituciones cierta capacidad de gobierno de la situación.

Por otra parte, es necesario mencionar que, en Iberoamérica, nuestro país es el único que lleva adelante un sistema de evaluación institucional de la educación a distancia. Realizar esta tarea fue una novedad tanto para la CONEAU como para los/as evaluadores/as que han intervenido. En este momento, casi la totalidad del sistema universitario ha pasado por esta práctica evaluativa, lo que produce un efecto de institucionalización de la educación a distancia. Esto es así en cuanto se ha puesto el foco en los aspectos normativos, organizacionales y de gestión de las instituciones, lo que permite fortalecer el marco de desarrollo de las propuestas a distancia. Dicho de manera sencilla: toda vez que una institución quiera aprobar una carrera, deberá antes cumplir con determinadas condiciones que la institución se ha puesto a sí misma y que fueron validadas por el Estado.

Una de las consecuencias de este proceso es la jerarquización y puesta en valor de la educación a distancia hacia el interior de las instituciones (que ahora deben prestarle atención) y hacia el interior del sistema (porque se legitima la opción mediante la doble evaluación integrada: en lo institucional y a nivel de las carreras). Al mismo tiempo, el proceso nos permite conocer mejor el sistema: podemos saber en detalle cuántas carreras hay, de qué tipo,

cómo es la distribución geográfica de las llamadas unidades de apoyo, cuál es la dimensión del sector estatal y cuál la del sector privado, etc. Esta información favorece la toma de decisiones, no solo a nivel institucional, sino también en el ámbito estatal.

Marco normativo

El marco normativo que regula los SIED está compuesto, en primer lugar, por la Ley de Educación Superior (N° 24521) (LES)¹ sancionada en 1995. Luego, tenemos la Resolución Ministerial N° 2641/17² que, si bien es del Ministerio de Educación, fue sancionada en consulta con el Consejo de Universidades. Es decir que las instituciones universitarias participaron activamente en la definición de los lineamientos y componentes de los SIED. Esto es muy importante porque hace al tipo de diseño del sistema que tiene Argentina, en el que las universidades y sus autoridades participan en la definición de aquello que la CONEAU tiene que evaluar.

En tercer lugar, la Resolución Ministerial N° 4389/17³ estableció la realización de una convocatoria separada de la evaluación externa, porque este proceso de validación de evaluación debería hacerse en paralelo a la evaluación institucional. Esto ha provocado un aumento en la cantidad de evaluaciones externas que está haciendo la CONEAU. Actualmente el organismo tiene un nivel de cobertura muy alto, inédito para esa función.

Por otra parte, existe una ordenanza de la CONEAU que fija los procedimientos internos para la realización de la evaluación. La validación de los SIED tiene lo que podríamos denominar una pinza jurídica: si la institución no tiene validado su SIED, entonces no puede acreditar ni validar las carreras bajo la modalidad a distancia ni bajo la modalidad semipresencial (que son las carreras que cuentan con una carga horaria de 30% a 50% de horas no presenciales). Así, lo que establece este nuevo marco normativo son distintas instancias de evaluación. En la evaluación institucional se observan las condiciones generales que deben cumplir hacia el interior las instituciones universitarias para garantizar la calidad de las propuestas concretas que hagan de cada una de las carreras. Las carreras, en cambio, se evalúan en el ámbito de la acreditación o del Ministerio de Educación. La CONEAU no se encarga de las carreras que son no acreditables. De alguna manera podemos pensar que el edificio que se construye hacia el interior de las instituciones, responsables de la garantía de calidad, es el que luego será habitado por las distintas carreras que deberán responder a una estructura de condiciones.

El cambio más importante en la normativa argentina es que ahora el énfasis está puesto en estas estructuras que contienen y encuadran la programación académica bajo ciertas condiciones. Como decía hace un momento, esto es así tanto para las carreras dictadas a

1 Ley Nacional N° 24521 de Educación Superior (1995). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>

2 Resolución N° 2641 (2017). Ministerio de Educación. Disponible en: https://www.coneau.gob.ar/archivos/form-09posg/ResMED2641_17.pdf

3 Resolución N° 4389 (2017). Ministerio de Educación. Disponible en: https://www.coneau.gob.ar/archivos/resoluciones/RM4389_17.pdf

distancia que tienen más del 50% de la carga horaria a distancia, como para las carreras que tienen entre 30% y 50% de carga horaria total no presencial. En ambos casos la validación del SIED es un requisito para la aprobación y la acreditación. De esta manera, cuando se hace la acreditación de las carreras, lo institucional se mira como una estructura que garantiza condiciones institucionales puesto que, para llegar a esa instancia, la institución ya debe tener validado el SIED. Es decir que, en la normativa actual, contar con un SIED evaluado y aprobado es requisito para presentar acreditación de carreras. Se trata de una evaluación sin estándares, sino con parámetros, lo que vuelve el proceso más complejo respecto a la elaboración de consensos.

La Resolución Ministerial N° 2641/17, que mencionamos antes, tiene un anexo de tres partes. La parte inicial es la reglamentaria y luego, las secciones 1 y 2, que son centrales. La sección 1 establece los lineamientos y componentes del SIED y la sección 2 define las características que deben reunir las unidades de apoyo de la educación a distancia para ser consideradas como tales. En la parte reglamentaria, por su parte, la norma establece definiciones que tienden a darle una frontera política a la educación a distancia para evitar la dispersión del concepto. De esa manera, la norma define a la educación a distancia como la opción pedagógica y didáctica donde la relación docente/estudiante está separada en el tiempo y/o uso del espacio durante todo o gran parte del proceso educativo, en el marco de una estrategia pedagógica integral. Es, además, aquella que utiliza soportes materiales, recursos tecnológicos y tecnologías de la información y la comunicación diseñados especialmente. La educación a distancia comprende también las opciones que se denominan: semipresencial, asistida, abierta, virtual y de características similares.

En Argentina, para que una carrera de pregrado, grado o posgrado sea de educación a distancia tiene que tener horas no presenciales que superen el 50%. Las carreras presenciales con 30-50% de horas no presenciales deberán someter su SIED a evaluación. Para eso, la institución debe presentar su SIED en el que describa los dispositivos que, siendo consistentes y coherentes entre sí, permitan el desarrollo de la propuesta de enseñanza.

El SIED es un conjunto de acciones, normas, procesos, equipamientos, recursos humanos y didácticos que permiten el desarrollo de propuestas a distancia. Son esos lineamientos y componentes los que deben presentar coherencia y consistencia interna, más allá de la estructura de gestión que tenga la institución.

Los lineamientos y componentes del SIED son las condiciones institucionales para la validación de un sistema:

- ▶ La institución debe contar con un marco normativo que regule el desarrollo de la opción pedagógica y asegure la calidad de sus propuestas. Esto permite dar a las instituciones cierta unificación, sin caer en homogeneizaciones. Es decir, puede haber unidades académicas o carreras que sigan estrategias propias, pero que igual deben atenerse a la norma general que la institución universitaria establece a nivel institucional.
- ▶ La institución debe contar con estructuras de gestión y su respectiva organización de equipos y tareas para la organización, administración y desarrollo de la opción pedagógica a distancia.

- ▶ Debe preverse la organización de equipos y tareas para el tratamiento de las dimensiones pedagógica, comunicacional y tecnológica de las propuestas de educación a distancia.
- ▶ Deben preverse las formas de selección, promoción, evaluación y designación de los/as docentes que cumplen funciones en la opción a distancia.
- ▶ Deben preverse actividades de formación de educación a distancia destinadas a docentes, así como también estrategias de formación para facilitar el desarrollo del/ la estudiante en el ambiente comunicacional y tecnológico de aprendizaje de la opción a distancia.
- ▶ Deben preverse los sistemas tecnológicos para la gestión académica, la gestión administrativa y el desarrollo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje. En la evaluación de los SIED, la dimensión tecnológica es sólo una de todas las dimensiones que se evalúan. Y esta se encuentra al servicio de los desarrollos de procesos en el aprendizaje, como también está integrada a procesos administrativos y académicos.
- ▶ Deben detallarse los modos previstos para el acceso de los/as estudiantes a los materiales y la bibliografía en diferentes formatos y soportes, como así también los lineamientos para la producción de materiales.
- ▶ Deben establecerse las formas para la evaluación parcial y final de los aprendizajes y para el desarrollo de competencias de escritura y oralidad; además de garantizar la confiabilidad, la validez y la comunicación sincrónica entre docentes y estudiantes. Por ejemplo: en la evaluación de los SIED, la CONEAU no observa de qué forma va a evaluarse a los/as abogados/as para determinar las competencias de oralidad que tienen desarrolladas, sino que observa que el sistema garantice el desarrollo de esas competencias.
- ▶ Deben indicarse las previsiones establecidas para garantizar la presencialidad de los/as estudiantes en las prácticas profesionales y las formas presenciales de supervisión por parte de los/as docentes en los lugares de práctica.
- ▶ Deben describirse las pautas para que, en el ámbito de las carreras, se diseñen las actividades mediadas y presenciales que promuevan las interacciones entre estudiantes y docentes, y entre los/as estudiantes entre sí.
- ▶ Deben preverse procesos de seguimiento, evaluación y planes de mejora del proyecto pedagógico. La norma incluye este punto porque la intención es que las instituciones generen sistemas internos de evaluación de la calidad. Es decir, son responsables de la garantía de calidad. Por eso debe haber un seguimiento de esos planes de mejora.

Otra particularidad de la normativa argentina es que establece que el SIED será evaluado en el marco de un proceso de evaluación externa y que, posteriormente, será la Secretaría de Políticas Universitarias (dependiente del Ministerio de Educación) la que emitirá la resolución final en base a la evaluación de la CONEAU. En ese sentido, la CONEAU no otorga la validez de los SIED sino que sólo interviene en el proceso de evaluación. Aunque, por supuesto, es un actor importante ya que, sin ese dictamen favorable, la SPU no puede validar los sistemas.

Una vez validados, los SIED son evaluados cada seis años (según queda establecido en el artículo 44 de la LES) a los efectos de su mejoramiento, en el marco de las evaluaciones institucionales previstas en el mismo artículo. A nivel internacional existen dos corrientes de orientación que siguen las agencias de evaluación y acreditación: las agencias o sistemas evaluativos, que ponen el acento en garantizar la calidad de las carreras y las instituciones; y los sistemas que se enfocan en el mejoramiento. En Argentina se combinan ambos sistemas: en la acreditación, además de asegurar determinado piso de calidad, hay recomendaciones de mejora; y, en la evaluación institucional, existen lineamientos y componentes que el SIED debe tener y que se evalúan cada seis años con un objetivo de mejoramiento. A los fines de promover la práctica evaluativa de la educación a distancia en el ámbito universitario, se consideró oportuno permitir que las instituciones universitarias, de manera voluntaria, puedan efectuar la presentación de su SIED ante la CONEAU a los fines de su intervención y posterior validación por parte de la SPU. Esta voluntariedad tuvo una alta participación, tal como veremos más adelante.

Por otro lado, la normativa define a las unidades de apoyo como aquellas que realizan, exclusivamente, actividades académicas o de soporte tecnológico para las carreras dictadas a distancia. Es decir, no se puede brindar allí carreras presenciales. Por ejemplo, una sede universitaria o una extensión áulica donde se brinda asistencia a la educación a distancia no es considerada por la norma como una unidad de apoyo. Estas deben ser exclusivas para la educación a distancia. En Argentina existen, aproximadamente, mil unidades de apoyo, concentradas en tres o cuatro instituciones. Las unidades de apoyo son evaluadas conjuntamente con el SIED. Si bien no es necesaria una evaluación previa a la apertura de las unidades, sí es necesario informar su apertura y cierre una vez obtenida la primera validación del SIED. En nuestro país existen tres categorías de unidades de apoyo:

- ▶ Tecnológicas: aquellas que, fuera del ámbito físico de la institución universitaria, brindan exclusivamente a los/as estudiantes soporte tecnológico y/o capacitación para el uso de la tecnología virtual.
- ▶ Académicas: aquellas unidades en las que, fuera del ámbito físico de la institución universitaria, se llevan a cabo algunas de las actividades académicas de la carrera (clases presenciales, tutorías de acompañamiento a cargo de docentes universitarios/as, sedes de prácticas, evaluaciones o similares).
- ▶ Mixtas: aquellas unidades en las que, fuera del ámbito físico de la institución universitaria, se realizan actividades académicas y se brinda soporte tecnológico a los/as estudiantes.

Como en otros países de la región y del mundo, en Argentina los procedimientos del sistema de evaluación y acreditación se basa en un sistema de pares. Esto es así tanto para la evaluación externa, como para la evaluación del SIED y de las carreras. Las nóminas de pares que permiten la constitución de los comités se elaboran a partir de las recomendaciones de una comisión asesora según la temática. Los/as evaluadores/as surgen de la lista de expertos/as de la CONEAU y de las propuestas de instituciones universitarias y no universitarias. Las condiciones que deben reunir los/as integrantes de los comités de pares son: idoneidad

profesional, experiencia académica, capacidad como evaluador/a y/o experiencia en conducción, administración y gestión en la opción pedagógica y didáctica a distancia.

En la primera etapa de la evaluación del SIED las instituciones deben informar una serie de datos cualitativos respecto a sus normas de funcionamiento y protocolos. En la segunda etapa, que es de evaluación externa, interviene el comité de pares. Y, finalmente, en la tercera etapa la CONEAU se basa en las evaluaciones que hicieron los pares (y en las respuestas que las instituciones dieron a las observaciones del comité) para tomar decisiones.

La información que se solicita en la primera etapa refiere a siete dimensiones:

1. Fundamentación y marco normativo.
2. Organización y gestión.
3. Gestión académica de la opción pedagógica a distancia.
4. Cuerpo académico.
5. Alumnos/as.
6. Tecnologías previstas.
7. Unidades de apoyo.

La ordenanza de CONEAU establece dos grandes categorías:

1. Se recomienda la validación para los SIED que tengan una evaluación satisfactoria de los aspectos previstos en la Resolución N° 2641/17.
2. Se recomienda la no validación para aquellos SIED que no tengan una evaluación satisfactoria y cuyos planes de mejora sean considerados no factibles y/o insuficientes para poder revertir la situación.

En la primera convocatoria (de la que participaron 78 instituciones) los resultados de las resoluciones de la CONEAU muestran que: un 35% de las instituciones universitarias validó su SIED sin observaciones; un 18% lo validó con observaciones (es decir, debieron fortalecer algunos aspectos que resultaban poco claros); y un 47% validó con informe a tres años. Eso último sucede cuando hay algún déficit o cuando no se cumple con alguno de los requisitos. En esos casos, pasados tres años de la resolución, la institución debe presentar un informe para que la CONEAU pueda analizar de qué manera se cumplieron las recomendaciones de mejora.

Finalmente, respecto a la caracterización de las presentaciones, un 78% de las instituciones que se presentaron cuentan con programación académica actual en carreras a distancia o carreras presenciales 30-50; mientras que el 22% no cuenta con programación académica asociada al SIED. De las 78 instituciones que se presentaron a la primera convocatoria, 26 cuentan con unidades de apoyo (lo que representa el 32%). En total existen 987 unidades de apoyo, de las cuales 527 (53.5%) son tecnológicas; 198 (20%) son académicas; y 262 (26.5%) son mixtas.