

Normativa de educación a distancia para la universidad argentina: avances y desafíos pendientes

Regulations for distance education for the Argentine university: pending advances and challenges

Alejandro González

Universidad Nacional de La Plata

E-mail: alejandro.gonzalez@presi.unlp.edu.ar

Hebe Roig

Universidad de Buenos Aires

E-mail: heberoig@gmail.com

Resumen

El artículo sintetiza el rol que le cupo a la Red Universitaria de Educación a distancia en la preparación del proyecto de ley del Ministerio de Educación de Argentina Res.2641-E/2017. Se enuncian los principales debates que se dieron en torno a temas claves a la educación a distancia, presentándose los aspectos centrales de la nueva normativa. Se destaca como novedad que las universidades deben tener un sistema institucional de educación a distancia el cual, deberá ser evaluado y acreditado para ser reconocido y las carreras a distancia que se presenten para su reconocimiento, deberán ser acordes al mismo. Finalmente, se considera que sin duda la nueva normativa abre nuevos horizontes con la incorporación de la evaluación de las condiciones institucionales que hacen posibles las buenas prácticas, si bien aún quedan desafíos a enfrentar.

Palabras claves: educación a distancia; normativa; sistema institucional.

Abstract

The article synthesizes the role of the University Network of Distance Education in the development of the bill of the Ministry of Education in Argentina, Res.2641-E / 2017. The main debates that took place around key issues in distance education and the central aspects of the new regulations are presented. It stands out as a novelty that universities must have an institutional system of distance education which must be evaluated and accredited to be recognized, and the online careers presented for official recognition must be in accordance with such system. Finally, it is considered, with no doubt, that the new regulation opens new horizons with the incorporation of the evaluation of the institutional conditions that make good practices possible. Nevertheless, there still are challenges to face..

Key words: distance education, regulation, institutional system.

Fecha de recepción: Mayo 2018 • Aceptado: Junio 2018

GONZÁLEZ, A. Y ROIG, H. (2018). Normativa de educación a distancia para la universidad argentina: avances y desafíos pendientes. *Virtualidad, Educación y Ciencia*, 16 (9), pp. 152-157.

En junio de 2017, el Ministerio de Educación y Deportes de la Nación aprobó una nueva normativa para la regulación de la educación a distancia en Argentina (Res. MEyD 2641-E/2017). Esta deroga la Resolución Ministerial N° 1717/04 y otras normas vinculadas a ella. En esta nota damos cuenta de los orígenes de esta nueva resolución, cómo se fue gestando, las novedades que introduce y horizontes que aún habría que recorrer.

El largo camino de construcción de una alternativa

En los orígenes de esta nueva normativa hay que destacar el rol protagónico de la Red Universitaria de Educación a Distancia (RUEDA)¹. Desde el momento en que se puso en vigencia la anterior normativa en el 2004, en el seno de la RUEDA se comenzó un largo proceso de debates y negociaciones orientados a encontrar una normativa que fuera superadora. En las reuniones plenarios 30° y 31° de RUEDA, realizadas en el transcurso del 2005 en la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Nacional de Comahue respectivamente, se analizan las políticas públicas en educación a distancia (ED), se organizan equipos de trabajo y se elabora un primer documento sobre los problemas que planteaba la Res. Ministerial N° 1717/04 a las universidades. Desde entonces, la RUEDA se involucró en debates activos sobre lo que debía tenerse en cuenta para la presentación y evaluación de carreras a distancia.

Uno de los primeros debates giró en torno al cálculo de horas. La Res. N° 1717/04 exigía la “explicitación del desarrollo del proceso de enseñanza y aprendizaje acompañado de la estimación cuantitativa de los tiempos considerados aceptables para la realización de las diversas actividades individuales y grupales, presenciales y no presenciales o distantes. Dicha estimación debe comprender las tareas de los estudiantes y los docentes, y configurar la carga horaria de cada asignatura” (2004). La pregunta era cómo calcular las horas de lectura y estudio buscando una comparación con la enseñanza presencial, que consiste básicamente en la cantidad de horas que el alumno se sienta en clase frente a un docente.

Otros puntos de discusión fueron las exigencias respecto a la presentación de los materiales de estudio y las claves de acceso a las plataformas. Estas exigencias eran discutidas como intromisión en aspectos de responsabilidad de docentes y carreras que, en la universidad pública, se rigen por principios de libertad de cátedra y autonomía universitaria, pero también en términos de la intromisión en la definición de qué tecnologías utilizar porque, de hecho, establecía la exigencia de utilizar plataformas virtuales de aprendizaje que, en nuevos diseños tecnodidácticos, podrían no ser utilizadas.

En términos generales, la crítica de mayor peso consistía en que los requisitos para solicitar validez y reconocimiento de títulos de carreras a distancia, excedían ampliamente los requeridos para las presenciales y que esto era parte de lo que se señalaba como la desconfianza que seguía existiendo

1 La Red Universitaria de Educación a Distancia (RUEDA) nuclea representantes de esta actividad educativa de las universidades nacionales argentinas. Nació en el 1990 con la finalidad de promover la calidad de las propuestas académicas y fortalecer la democratización de la educación. Desde el 2005, actúa bajo la órbita del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) y tiene como propósito consolidar el espacio de debate político académico, de reflexión e intercambio para el análisis, diseño, coordinación, ejecución y evaluación de acciones de ED y educación mediada por tecnologías en el seno de las Instituciones Universitarias Nacionales.

en el sistema frente a esta opción pedagógica.

Por otro lado, se visualizaba un vacío en tanto la normativa proponía una visión atomizada de las carreras a distancia, evaluando aisladamente cada una con independencia de su inserción institucional. Cada carrera a distancia que se presentaba ante el Ministerio debía formular la fundamentación de su modelo educativo de ED.

Entre el 2005 y el 2015, al interior de la RUEDA y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el documento crítico sobre la Res. N° 1717/04 pasa por etapas de letargo así como también de reactivación del debate y producción de reelaboraciones. Ahora podemos sostener que la nueva normativa es una conquista producto de trece años de trabajo de la RUEDA en forma conjunta con los rectores del CIN, cuyo compromiso y participación permitió el acercamiento al Ministerio.

Finalmente, ya como proyecto promovido por el CIN, en los años 2015 y 2016, se sumaron aportes del Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP), siendo finalmente el Consejo de Universidades, que nuclea universidades de ambos tipos de gestión, quien eleva el proyecto al Ministerio de Educación. El proyecto es revisado y analizado dándole la forma final que asume la nueva normativa.

La nueva normativa

La nueva norma (Res. MEyD 2641-E/2017) establece que la institución requiere contar con un sistema institucional de educación a distancia (SIED) que debe ser evaluado y acreditado para obtener reconocimiento del Ministerio a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Las carreras que una universidad presenta, luego deberían ser acordes a ese sistema. La universidad define en su SIED cómo concibe la enseñanza a distancia y qué aspectos y criterios debe respetar una carrera para que institución la avale en su presentación ante el Ministerio. Si el proyecto de carrera propone algo contrario a lo que la institución ha definido en su sistema, será observada y habrá que resolver adecuadamente sus propuestas. En esta nueva visión, la propia institución universitaria pasa a ser garante de la enseñanza a distancia. Luego, cada carrera será evaluada como habitualmente se hace con una carrera de grado o posgrado presencial, y en el caso de carreras reguladas por el art. n° 42 de la Ley de Educación Superior², con los estándares específicos que las regulen.

Entre otras de las novedades que introduce, si bien tiende a eliminar el término “semipresencialidad”, otorga mayor precisión a la regulación tanto para la modalidad a distancia como para la presencial.

2 Ley de Educación Superior N° 24.521. Artículo 43. Cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes, se requerirá que se respeten, además de la carga horaria a la que hace referencia el artículo anterior, los siguientes requisitos: a) Los planes de estudio deberán tener en cuenta los contenidos curriculares básicos y los criterios sobre intensidad de la formación práctica que establezca el Ministerio de Cultura y Educación, en acuerdo con el Consejo de Universidades. b) Las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o por entidades privadas constituidas con ese fin debidamente reconocidas. El Ministerio de Cultura y Educación determinará con criterio restrictivo, en acuerdo con el Consejo de Universidades, la nomina de tales títulos, así como las actividades profesionales reservadas exclusivamente para ellos.

Prescribe que más del 50% de la carga horaria no presencial es a distancia, menos del 50% es presencial, y se define una nueva categoría que va entre el 30% y el 50% de no presencialidad para carreras presenciales a las que también se les exige la existencia de un SIED. Por ejemplo, universidades con posgrados presenciales intensivos con carga horaria de actividades mediadas tecnológicamente de entre 30% y 50% (más allá de que hayan sido aprobadas como presenciales), o actividades educativas en los Centros Regionales de Educación Superior (CRES) de las diferentes universidades, donde suelen darse carreras presenciales con profesores itinerantes que dictan clase cada quince días apoyados con estrategias de virtualización. En la carga de datos del Sistema de información para la evaluación y el mejoramiento institucional (SIEMI) de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y la CONEAU ya se presenta la posibilidad de incluir carreras en esta nueva categoría: se puede optar por distancia, presencial o “entre el 30 y el 50%”.

Por otro lado, cabe aclarar que para el dictado de carreras a distancia con sedes en puntos distantes, se sigue solicitando la formalización institucional de estas sedes en tanto “centros de apoyo”.

Sin ser exhaustivos, otros aspectos interesantes que aparecen como novedosos en esta normativa refieren a las prácticas profesionales, a la “producción, difusión y/o transferencia de conocimientos vinculados con el desarrollo de la modalidad a distancia” (2017), y al cuerpo docente. Si bien las prácticas profesionales estaban contempladas como instancias presenciales posibles en la normativa anterior, la novedad radica en la exigencia de presentar garantías sobre la presencialidad de los estudiantes en ellas así como de una supervisión in situ llevada a cabo por docentes de la universidad. El segundo punto que mencionamos refiere a la relevancia que la normativa da a que las instituciones universitarias promuevan la investigación sobre ED y demás estrategias de mediatización de la enseñanza.

Respecto a los cambios que se observan en la evaluación del cuerpo docente, mientras antes se ponía énfasis en el perfil y el desempeño de cada docente (particularmente en relación con su experiencia en enseñanza a distancia), el énfasis se traslada a la responsabilidad institucional sobre la docencia. Esto queda explicitado en los requisitos, ya que el SIED debe dar cuenta de las formas de selección, promoción, evaluación y designación de los docentes que integran las propuestas de distancia.

En términos generales, podemos destacar que presenta un viraje en el sentido de la evaluación: de observar pormenorizadamente la propuesta didáctico-tecnológica y la actividad de enseñanza, se pasa a evaluar las condiciones institucionales que hacen posible buenas prácticas en el campo. Aunque también se evalúan criterios y principios generales sobre las cuestiones didáctico-tecnológicas, estas no aparecen con la centralidad que tenían en la anterior. Hay un viraje hacia los aspectos de la gestión y la administración de la ED que fortalece sus espacios institucionales.

Primeros impactos en las universidades

Ante la primera convocatoria voluntaria a la evaluación de los SIED, realizada por la Dirección de Evaluación Institucional de la COENAU en el presente año, se destacó la participación de más de 70 universidades de gestión estatal y privada, número que supera la mitad del sistema universitario

argentino. Se presentaron universidades que cuentan con carreras a distancia, algunas que están iniciando pero, acorde a lo explicado más arriba, también universidades que no tienen registradas carreras en esta opción pedagógica.

La elaboración de un SIED ha significado un movimiento importante al interior de las universidades.

Desde el punto de vista de quienes llevan adelante la gestión de programas y proyectos en la modalidad, la exigencia de un sistema institucional resulta beneficiosa ya que la ED toma otra relevancia. El hecho de que la universidad se ponga a pensar cómo es, o cómo quisiera que sea, su sistema de ED y lo articule con su plan estratégico de desarrollo, profundiza el compromiso institucional con el tema.

En varias universidades se han vivido momentos de mayor o menor apoyo a la ED vinculados con las diferentes prioridades de las autoridades universitarias. Muchos equipos técnicos han debido luchar al interior de sus universidades por contar con apoyo institucional, porque en momentos lo han tenido y en otros, no. Momentos en los que un área de ED era una “dirección” o un “programa”, y luego, una reorganización de la gestión daba lugar a su desaparición. Esa falta de compromiso institucional es el punto fuerte donde esta nueva reglamentación apoya nuevas condiciones.

La definición y aprobación del SIED por un Consejo Superior da cuenta de un ejercicio muy interesante en el que se lograron nuevos consensos y la confirmación de propuestas basadas en construcciones previas. Al mismo tiempo, tratar la ED en estos espacios institucionales ha vuelto a mostrar prejuicios y desconocimiento sobre la modalidad al interior de los claustros.

Horizontes que aún habría que recorrer

Esta nueva normativa da lugar a un avance importante en relación con la consolidación del espacio y la continuidad del desarrollo de estrategias de mediatización de la enseñanza. Al regularizar la ED, a través del SIED, la nueva normativa inaugura un horizonte de posibilidades, pero aún quedan problemas a considerar.

Al igual que en las normativas anteriores, el Estado seguiría solamente ordenando el campo sin generar políticas de crecimiento a nivel nacional mediante financiamiento específico.

En el 2014, la RUEDA realizó un estudio sobre la situación en las universidades nacionales a partir del cual elaboró una propuesta de programa de fortalecimiento para esta opción pedagógica. En este programa se destacaron algunos puntos que se evidenciaban como problemáticos. Entre estos, los cargos de no docentes, docentes y profesional técnico, tanto en lo que refiere a la forma de designación y su estabilidad, como al origen de su financiamiento, que suele impactar en el arancelamiento de carreras en la modalidad. Asimismo, la problemática de la actualización y desarrollo de la infraestructura y servicios informáticos a fin de mejorar las aplicaciones digitales, y resolver problemas de velocidad y capacidad de los servidores.

Este nuevo documento ya ha sido aprobado por la Comisión de Asuntos Académicos y el Plenario de Rectores del CIN (Acuerdo Plenario N° 1014/17) para ser elevado al Ministerio.

En simultáneo a dicha iniciativa de RUEDA, el Ministerio presentó otro proyecto. Se trataría de crear un consorcio de universidades públicas de ED y en este espacio habría algún componente de financiamiento, pero no está claro específicamente en qué rubros o aspectos. En las reuniones de RUEDA se plantean dudas acerca de este proyecto y habrá que ver cómo se va consensuando su posibilidad.

Una deuda pendiente de las universidades nacionales es ampliar la oferta de carreras de grado gratuitas. La nueva normativa apuntala su institucionalización, se comienza a consolidar su reconocimiento en cuanto sistema. En este contexto, en algún momento, se comprenderá que para que la ED sea una estrategia para la educación superior, habrá que financiarla.