

El Marco Regulatorio de la Educación Superior a Distancia en América Latina y el Caribe

COMPILADORES

Marta Mena
Claudio Rama
Ángel Facundo



El Marco Regulatorio de la Educación Superior a Distancia en América Latina y el Caribe

COMPILADORES

Marta Mena
Claudio Rama
Ángel Facundo

UNAD

VIRTUAL EDUCA

ICDE

Bogotá, 2008

EL MARCO REGULATORIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
A DISTANCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

MARTA MENA, CLAUDIO RAMA Y ÁNGEL FACUNDO
Compiladores

ALFREDO MARÍN
Diseño de carátula

EDICIONES HISPANOAMERICANAS LTDA.
Diagramación e impresión

Este libro se compuso en caracteres Century Gothic
Contenido: 442 páginas
Tamaño: 23 CM X 14 CM
Impresión: noviembre 2008
ISBN: 978-958-651-485-9

Impreso en Colombia por: Ediciones Hispanoamericanas Ltda.
Printed in Colombia: Ediciones Hispanoamericanas Ltda.

© UNAD, 2008
Primera edición, noviembre 2008
Derechos reservados

CONTENIDO

Agradecimientos	7
Presentación del Rector de la UNAD	9
Presentación del Secretario General de Virtual Educa	13
Presentación del Director del ICDE	17
 La diversidad de la construcción de los marcos normativos de la Educación a Distancia (EaD) en América Latina	 21
Claudio Rama, Marta Mena y Ángel H. Facundo D.	
 La normativa que regula la Educación a Distancia en el sistema educativo en Argentina: historia, aspectos relevantes y prospectiva	 43
Susana José y María Virginia Vergara	
 La normativa de Educación a Distancia para la enseñanza universitaria en Argentina: historia, aspectos relevantes y problemas	 63
Horacio Santángelo	
 Normativa para la regulación de la Educación a Distancia en Bolivia	 93
Álvaro Padilla	
 Marcos reglamentarios de la educación a distancia en la enseñanza superior brasileña	 109
Joao Vianney y Patricia Torres	
 La Educación Superior a Distancia en Colombia: Un Análisis del Marco Normativo	 153
Ángel H. Facundo D.	
 Universidad estatal a distancia - Costa Rica: Normativa que respalda un desarrollo	 199
Rodrigo Arias Camacho y José Luis Torres Rodríguez	

La Educación A Distancia, Marco Regulatorio para su Funcionamiento y Desarrollo en Cuba 221

Antonio Miranda y Maria Yee Seuret

Marco regulatorio de la Educación a Distancia en el Ecuador 245

Alcides Aranda A.

Avances en la Educación a Distancia en El Salvador. Experiencia de la Universidad Tecnológica de El Salvador 261

Hugo Stanley Moreno y Mesalina Ramírez

La educación a distancia en el nivel superior en Guatemala: Un análisis de la normativa vigente 295

Alfredo Tobar

Marcos Regulatorios de la Educación Superior a Distancia Pública y Privada en México 311

Rocío Amador

La Educación a distancia en Paraguay: Marco legal y experiencias 351

Julio Martín

La otra cara de la acreditación y la calidad 369

Ariadna Aybar, Juan Meléndez y Cristina Martínez

Educación a distancia en Uruguay: Configuraciones, regulaciones y procesos actuales 385

Enrique Martínez Larrechea y Adriana Chiancone

Proyecto Nacional de Educación Superior a Distancia en Venezuela 413

Elena Dorrego

AGRADECIMIENTOS

La presentación de una publicación colectiva como ésta, que involucra a 28 autores, 15 países, tres instituciones y tres compiladores, plantea un enorme compromiso en el momento de su presentación.

En primer lugar, siempre sobrevuela en estos casos la tentación de dar a conocer el complejo proceso de producción que implica elaborar la idea generadora que actuará como motor de voluntades en cada uno de los países que conforman nuestra región y el posterior momento de desplegarla y conducirla luego para lograr los resultados esperados.

En segundo lugar, también se acrecienta en ese momento el sentimiento de responsabilidad de los compiladores hacia la representatividad, completitud y calidad de los contenidos de la obra.

Finalmente, existe siempre el temor de no ser todo lo memoriosos que las circunstancias exigen a la hora de reconocer y agradecer a todos y cada uno de los involucrados en el proyecto de su elaboración.

Confesamos que hemos resistido a la tentación del relato pormenorizado de la metodología y secuencia empleada para la producción de la misma. Sólo diremos que nuestro conocimiento de la región y la condición de viajeros reales y virtuales nos permitieron contactar con los diferentes autores y seguir de “cerca” el desarrollo de los distintos artículos que componen este libro.

Reconocemos que no es fácil hacer un análisis sobre los marcos normativos. Sobre ellos pueden existir diversas lecturas. Con todo, nos atrevimos a compilar y editar una primera visión general que, por supuesto, es inacabada y sólo pretende alentar otras lecturas y análisis más profundos.

En relación con nuestra responsabilidad para que la obra reflejara de la manera más completa y fiel posible el estado del arte del marco regulatorio de la educación a distancia en Latinoamérica, diremos que enfrentamos todo el tiempo la tensión entre el deseo y la necesidad de llegar a tiempo con su edición para ser presentada en la Conferencia Internacional del ICDE en República Dominicana.

Lamentamos que algunos países no estén representados en la obra. Sin embargo, creemos que contar con la experiencia desarrollada en el marco regulatorio de la Educación a Distancia en 15 países, es un hecho de suma importancia e inédito en nuestra región y nos atrevemos a decir que lo es también en el mundo.

Poder avanzar en el análisis mutuo de los marcos regulatorios sobre educación a distancia en la región Latinoamérica y del Caribe es, sin lugar a dudas, un primer paso en el largo camino de una colaboración entre las instituciones y programas académicos de los diversos países y -ojalá- de concretar esa vieja aspiración, de una integración regional.

Finalmente, aún con el temor de incurrir en algún olvido, queremos agradecer a todos/as que hicieron posible con su trabajo voluntario esta obra:

- En primer lugar a los autores de los diferentes artículos que la componen a quienes agradecemos haber respondido a nuestra convocatoria y cumplido en tiempo y forma con los requisitos planteados.
- A las tres instituciones que –con su aval- nos permitieron realizar este libro y, muy especialmente a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD de Colombia, que generosamente acometió las labores de edición e impresión.
- Finalmente, a Alejandro Blanco Smith de la Red del ICDE para América Latina, por su paciente y efectivo trabajo de comunicación con los autores, seguimiento de las producciones según cronograma y recopilación del material producido.

Los compiladores

PRESENTACIÓN DEL RECTOR DE LA UNAD

Hace pocos días, en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de América Latina y el Caribe (CRES), celebrada del 4 al 6 de junio de 2008, en nuestra hermosa ciudad de Cartagena de Indias (Colombia), se indicaba, entre otros importantes aspectos, la necesidad de establecer un mutuo conocimiento de los sistemas de educación superior que nos permitan la integración regional e internacional de nuestros programas académicos. Específicamente se hizo mención a construcción de un Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior.

De igual forma, se señaló la necesidad de constituir redes entre nuestras instituciones para unir y compartir el potencial científico y cultural en el análisis y propuestas de soluciones a los problemas estratégicos de nuestra región.

Finalmente, y sólo para mencionar algunos aspectos, se relevó el papel del desarrollo científico-tecnológico y, en particular de las tecnologías digitales convergentes, que se han convertido en uno de los factores más dinámicos del desarrollo contemporáneo y en un elemento fundamental que ayudará a nuestros países en el difícil desafío de generar conocimiento específico endógeno para colaborar en la transformación de nuestras sociedades.

En éstos y los demás elementos de nuestra agenda regional, la educación a distancia y, en particular la educación virtual, está llamada a jugar un papel predominante dadas las facilidades y posibilidades reales que ofrece tanto para la investigación, la formación de nivel superior como para promover un desarrollo integral sustentable.

En tal sentido, nada más oportuno que iniciar estos procesos con el conocimiento de los marcos regulatorios de la educación a distancia en nuestra región, objeto del libro que hoy presentamos, y que representa el esfuerzo conjunto de diversos investigadores de un número importante de países, así como de las tres instituciones que hemos propiciado su elaboración y edición. Sin duda, en materia de legislación debemos realizar grandes avances, no sólo para fomentar y lograr los más altos niveles de calidad en los programas que ofrecemos, sino para alcanzar esa vieja y permanente aspiración de renovar nuestros sistemas educativos y propiciar entre ellos una clara articulación y convergencia entre los sistemas de evaluación y acreditación a fin de poder realizar la movilidad intraregional de estudiantes, investigadores, profesores y personal administrativo; la circulación de información y aprendizajes; el emprendimiento de proyectos conjuntos de investigación; la creación de redes de investigación y docencia multiuniversitarias y pluridisciplinarias; y el mutuo reconocimiento de estudios, títulos y diplomas. Insisto: todo ello es más factible en la educación a distancia y virtual.

Empero, este esfuerzo editorial no es el único producto. Desde hace unos meses, un importante número de instituciones de la región han venido adelantando igualmente una red de investigación para estudiar y avanzar en el logro de estas convergencias. La UNAD ha sido parte integrante de ellas y queremos continuar impulsando este esfuerzo con renovado entusiasmo.

Para la UNAD, una institución cuya misión es contribuir a la educación para todos mediante la investigación, la acción pedagógica sistemática, la proyección social y las innovaciones metodológicas y didácticas en la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones - TIC, para acompañar el aprendizaje autónomo y el desarrollo humano sostenible de las comunidades locales y globales, con calidad, eficiencia y equidad social, es muy satisfactorio haber colaborado en la realización y publicación del presente libro que, sin duda, será de ayuda para el mutuo conocimiento institucional.

Quiero manifestarle a las instituciones de educación a distancia de la región que en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD cuentan con un aliado activo y proactivo en todo lo que promueva el conocimiento, la renovación de nuestros programas y contribuya a la solución de los problemas de nuestras comunidades y de la región.

Jaime Alberto Leal Afanador
Rector Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

PRESENTACIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DE VIRTUAL EDUCA

Virtual Educa es una iniciativa iberoamericana para la realización de proyectos innovadores en los ámbitos de la educación, la capacitación profesional y la formación permanente. Se constituye como un espacio de convergencia de experiencias y para la realización de proyectos vinculados a la Sociedad de la Información. En 2004, la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno aprobó la adscripción de Virtual Educa a la Cumbre, como "iniciativa que ejemplifica la relevancia de fortalecer la educación a distancia y la utilización de las nuevas tecnologías de comunicación e información en nuestra región".

Virtual Educa promueve la reflexión sobre la situación, perspectivas y necesidades de la educación, la capacitación y la formación en Iberoamérica, así como sobre la utilización de la innovación y de las TIC's en tales ámbitos como mecanismos impulsores del desarrollo social sostenible.

El programa de actividades de Virtual Educa consiste en cinco líneas de trabajo, que responden a las prioridades educativas regionales, con el objetivo de conseguir la óptima utilización de los recursos y propiciar sinergias y complementariedad con otros esfuerzos y esquemas de cooperación y desarrollo educativo. Cada línea de trabajo tiene su propia dinámica y red de organizaciones asociadas. Su ejecución se lleva a cabo de acuerdo a las condiciones, posibilidades reales y decisiones que sobre la materia adopten las autoridades iberoamericanas. Adicionalmente, en este marco Virtual Educa creó en 2006 - en colaboración con el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), al que se han sumado otras muchas instituciones educativas de la región - el Observatorio de

la Educación Virtual en América Latina y el Caribe, que dirige el Dr. Claudio Rama, como instrumento transversal, con la finalidad de conocer y difundir la realidad de la educación virtual. El Observatorio es meramente una atalaya, desde la cual se observa la evolución de la educación virtual a nivel universitario y se lo concibe como un mecanismo colectivo y colaborativo de monitoreo de tendencias detectables en toda América Latina y el Caribe a nivel de los países.

Es este un proyecto abierto en todo el sentido de la palabra, para que los colectivos académicos de la región promuevan espacios, hipótesis, diagnósticos e intercambios al interior de todas las redes, en el marco de construir un seguimiento integrado de los procesos de virtualización de la Educación Superior, cuyos datos y análisis sean utilizados por las diversas instituciones de la región.

El monitorio se espera llevar a cabo a través de recolección de información y la observación de tendencias. El objetivo del Observatorio de la Educación Virtual en América Latina y el Caribe es capturar, organizar, transferir, compartir y generar informaciones en forma abierta y colaborativa, con miras a optimizar el conocimiento y el desarrollo de la educación virtual. Busca conocer las tendencias de los procesos de virtualización de las Universidades, intentando determinar la evolución de la matrícula, las modalidades de la virtualización, la existencia y características de los marcos legales y los tipos de herramientas utilizadas, permitiendo conocer el grado, modalidades y características que esta asumiendo la expansión de la educación no presencial en la región.

En este sentido nos place la edición de este libro conjunto sobre "El marco regulatorio de la educación a distancia en América Latina y el Caribe", realizado en colaboración con la UNAD de Colombia y el International Council for Open and Distance Education (ICDE), que viene a llenar un vacío y una necesidad en América Latina, tanto por la información que aporta como por las posibilidades que brinda de construir el necesario proceso de convergencia de la normativa de la educación a distancia en la región con mira a la integración de

la educación a distancia. En tan sentido, agradecemos y felicitamos tanto a las instituciones participantes como a los diversos articulistas que han colaborado en la realización del proyecto, realizando una aportación esencial sobre los enfoques y el análisis de los marcos normativos en sus respectivos países.

José María Antón
Secretario General de Virtual Educa

PRESENTACIÓN DEL DIRECTOR DEL ICDE

El Consejo Internacional de Educación Abierta y a Distancia, es una organización global que reúne a instituciones educativas, asociaciones regionales, autoridades educativas y a todos aquellos involucrados en el campo de la educación abierta y a distancia.

La principal misión del ICDE hoy es suministrar liderazgo y facilitar la cooperación, y la comunicación a nivel global en el aprendizaje a distancia y virtual promoviendo su desarrollo en el marco de los nuevos paradigmas metodológicos y tecnológicos.

La acción permanente y general del ICDE está dirigida hacia las más importantes cuestiones que debe enfrentar el mundo de la educación a comienzo del siglo 21, tales como;

- La necesidad global de educación y capacitación en todos los niveles.
- Las aplicaciones de información y comunicación tecnológica (ICT) hacia la educación (especialmente por Internet) y sus consecuencias directas sobre el cambiante paradigma general en educación en cualquier lugar del mundo.
- El desarrollo de un mercado educativo mundial y la necesaria regulación para alcanzar en términos de acceso y de calidad asistencia.

Su sede central está en Oslo, Noruega.

El ICDE es oficialmente reconocido por las Naciones Unidas como una organización global no gubernamental responsable del campo de aprendizaje abierto y a distancia, y afiliado a la UNESCO.

En este proceso de cambio, el ICDE desea luchar para proteger las culturas y los idiomas regionales y nacionales, para así poder promover el desarrollo de modelos nacionales de aprendizaje virtual efectivos, basados en el lenguaje, las costumbres y la cultura local. El ICDE quiere ayudar a desarrollar este modelo como un sistema educacional eficiente que ofrezca productos de gran calidad.

En esta tarea, América Latina es una región de extrema importancia, porque como región cuenta con la ventaja de ser una enorme área con una cierta uniformidad lingüística-cultural basada en la fraternidad de los idiomas español y portugués.

Para el ICDE es muy importante cooperar con nuestros miembros, con otras instituciones, con los gobiernos, las empresas y los organismos no gubernamentales de América Latina, para así poder realizar nuestro trabajo.

La publicación de este libro es una de ellas y responde a la decisión de su directiva de luchar para que el ICDE desarrolle importantes actividades regionales.

Para que esta cooperación sea fructífera, es imperativo para el ICDE invitar a las instituciones y a los profesionales de América Latina a integrarse en una forma mucho más activa en el trabajo y la colaboración global del ICDE.

Además, resulta crucial en nuestro trabajo la asociación con organismos e instituciones que trabajan en la región, como lo hemos hecho en las dos anteriores publicaciones con el Instituto de Educación Superior de UNESCO para América Latina y El Caribe-IESALC- y en esta con Virtual Educa y con La Universidad Nacional a Distancia de Colombia -UNAD.

Es por ello que hacemos con orgullo la presentación de esta obra que es fruto del trabajo cooperativo de toda la región de Latinoamérica y el Caribe.

Dr. Frits Pannekoek
President, ICDE

LA DIVERSIDAD DE LA CONSTRUCCIÓN DE LOS MARCOS NORMATIVOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA (EAD) EN AMÉRICA LATINA

Claudio Rama¹, Marta Mena² y Ángel H. Facundo D³.

RESUMEN

El presente análisis sobre las normas de la EaD en América Latina, se basa en los diversos ensayos realizados por diversos académicos de la región en 16 países, sobre las normas de la educación a distancia, a partir de la convocatoria realizada por el Observatorio de la Educación Virtual de América Latina de VirtualEduca, ICDE y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia de Colombia. El presente ensayo de carácter comparativo apunta a analizar el proceso de construcción de la normativa de la educación a distancia en la región, visualizando sus ejes dominantes, sus tensiones así como los escenarios prospectivos que se visualizan. Se ha dividido en cuatro partes: 1. El nacimiento de la EaD sin marcos regulatorios. 2. De las regulaciones a nivel de las instituciones a las regulaciones sistémicas.

- 1 Investigador y consultor en educación superior. Director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) (2001- 2006). Licenciado en Economía; Postgrado en Derechos de autor; Postgrado en Propiedad Industrial; Especialista en Marketing; Especialista en Telemática e Informática para la Educación a Distancia; Magíster en Gerencia de la Educación; Doctor en Ciencias de la Educación; Doctor en Derecho (candidato). Director del Observatorio de la Educación Virtual (VirtualEduca), Profesor de la Universidad Nacional Tres de Febrero (Argentina). claudiorama@gmail.com. www.claudiorama.name
- 2 Docente, consultora e investigadora en Educación a Distancia. Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Internacional de Educación a Distancia-ICDE- Coordinadora Gral. De ICDELAT-Red del ICDE para A. Latina y El Caribe. Coordinadora del Programa de formación Virtual de Funcionarios Públicos-Secretaría de Gabinete y Gestión Pública-Proyecto de Modernización del Estado-Argentina. Directora Maestría Educación a Distancia-Universidad de Morón-Argentina. Docente Universidad de Salamanca-España desde 1989. mmena@sgp.gov.ar. martamena@netizen.com.ar
- 3 Docente universitario, investigador y consultor internacional. Es filósofo; sociólogo y Ph.D. de la Universidad Humboldt de Berlín (Alemania). En la actualidad es Coordinador del Proyecto de Doctorado en Gestión de Conocimiento de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD. Angel.facundo@gmail.com, angel.facundo@unad.edu.co.

3. Ejes de las nuevas regulaciones de la educación a distancia en la región. 4. Las tendencias futuras de la legislación de la educación a distancia en la región.

INTRODUCCIÓN

Los temas relacionados con la calidad han impactado fuertemente en el mundo educativo. Dentro de él, la Educación a Distancia (EaD) se muestra como una voraz consumidora de modelos, lineamientos, criterios, estándares y demás propuestas que permitan determinar el grado en que un programa o carrera contará con apoyo y/o aprobación tanto social como oficial. La historia de la modalidad no ha sido homogénea en los diversos países. Sin embargo, se pueden identificar diversas etapas comunes. En general, ha estado jalonada de tropiezos, desencuentros y enfrentamientos en sus inicios por este tema, y es testigo de su vocación por revertir la imagen social negativa que la acompañó durante largo tiempo.

Los variados intentos institucionales que surgieron en la segunda mitad del siglo XX, chocaron contra el muro de los gobiernos de la región. Salvo el caso de un gobierno en Colombia que la promovió decididamente, por lo general éstos se mostraron, o bien contrarios a la legitimación de la modalidad, o bien dudosos y/o dilatorios para producir acciones que enmarcaran, aprobaran, orientaran, promovieran, regularan y evaluaran programas a distancia en el nivel superior.

La actual sociedad de la información y el conocimiento, con su impresionante despliegue tecnológico, ha producido cambios en la percepción que los distintos actores institucionales y sociales tenían de la Educación a Distancia. No obstante, como veremos en el desarrollo de la obra, el marco regulatorio necesario para un desenvolvimiento deseable de la modalidad, no ha logrado concretarse de manera uniforme en la región.

Lo que sigue es una síntesis de los principales aspectos relacionados con la temática y presentes en los dieciséis artículos que la componen.

EL NACIMIENTO DE LA EAD SIN MARCOS REGULATORIOS

La génesis de la educación a distancia en América Latina se produjo en las áreas de formación docente, educación para adultos, alfabetización y educación intercultural desde mediados de los 50 bajo control de los Ministerios o de programas experimentales específicos, muchos de ellos no continuos o bajo cooperación externa, y que no conformaron marcos normativos o de regulación de dicha modalidad. Recién a partir de los 70 se expandió la educación a distancia hacia el sector terciario. La educación superior pareció constituirse como el espacio dominante de la EaD en tanto el grado de formación y de edad de sus integrantes permitía la madurez y la efectividad de los aprendizajes. Así, se puede considerar que se ha desarrollado una simbiosis entre las normas de la educación a distancia y las dinámicas de enseñanza de la educación superior. Varias normativas de la educación a distancia la han acotado a la educación superior al restringir su oferta en los niveles formales de primaria y media. Inclusive, en sus inicios entre Educación Superior de grado, ya que en algunos países como Brasil, la oferta de educación de postgrado a distancia estuvo restringida durante varios años.

La educación superior a distancia ha seguido varias orientaciones desde los 70. La vertiente más desarrollada ha sido a través de la creación de Universidades unimodales siguiendo el modelo de la OPEN University, como fueron los casos de las universidades públicas a distancia en Venezuela (UNA), Costa Rica (UNED) y Colombia (UNAD). En esos casos, dichas instituciones se desarrollaron en términos de calidad y cobertura a partir del desarrollo conceptual de modelos educativos que se tornaron altamente complejos y que derivaron en múltiples reglamentos de funcionamiento. En otros países (México), la oferta de EaD se realizó al interior de universidades de vocación presencial y el desarrollo de su normatividad reguladora fue mucho más reducida, e inclusive insatisfactoria en algunos casos para

garantizar los mínimos estándares de calidad (Honduras). En el resto de la región, su génesis y su evolución ha estado más asociada a partir de iniciativas semillas llevadas a cabo por grupos académicos al interior de una multiplicidad de universidades, sin marcos normativos nacionales o universitarios. A través de la lenta construcción sus propios modelos educativos, indirectamente ellas comenzaron a desarrollar regulaciones internas de tipo académico o de financiamiento.

Tales génesis al desarrollarse sin marcos normativos que las encauzaran en una dirección, se orientaron en multiplicidad de orientaciones. Así dichas semillas han comenzado a conformar algunos marcos regulatorios de funcionamiento que se concibieron en general como modelos educativos. La reflexión de esas iniciativas y su conceptualización constituyó el basamento del establecimiento de regulaciones internas del funcionamiento de la EaD. El desarrollo de la construcción del proceso regulador nace en las conceptualizaciones de los diversos modelos educativos en las instituciones pero rápidamente avanzó hacia el establecimiento de regulaciones de funcionamiento de las propias instituciones para todos los programas e iniciativas al interior de las Universidades. La autonomía en el caso de las Universidades públicas, y la ausencia de regulaciones nacionales en el caso de las Universidades privadas, determinaron que el desarrollo de la educación a distancia se fuera conformando sobre la base de una multiplicidad de criterios y marcos organizadores propios de cada institución. En algunos casos de modelos universitarios con alta autonomía de las Universidades, como es sobre todo el caso de Argentina y Perú los modelos educativos y las reglamentaciones se dieron a nivel de las Facultades, generándose así, en algunas universidades, una dinámica de co-existencia de una pluralidad de normas, muchas de ellas altamente diferenciadas y hasta contradictorias.

La libertad de oferta fue una de las primeras características en el inicio de la oferta de educación superior a distancia. Sin embargo, tal libertad no derivó en una expansión significativa de esta modalidad, sino en un desarrollo experimental diverso y de élites, más focalizado en programas pilotos que en el desarrollo de programas de ofertas estables y de amplia cobertura.

La primera fase en el desarrollo de las normativas de la educación a distancia se dio en los modelos educativos gestados para organizar las ofertas de élites de educación a distancia. Grupos académicos insertos en dinámicas de promoción teórica o práctica de la EaD, que conceptualizaron el proceso de enseñanza-aprendizaje a partir de conceptualizar sus modelos propios. Ellos se originan en la contrastación con los criterios de la educación presencial, o bien con las normas preexistentes de la educación a distancia para adultos, para la formación de docentes en ejercicio o para la educación intercultural. Ello en los países donde la educación a distancia ha existido durante muchos años como es en el caso de México, y donde lo novedoso fue la ampliación de esta modalidad a la educación superior. En Colombia el proceso fue un tanto diferente. Si bien existían importantes experiencias a nivel de capacitación de adultos, e incluso en algunas universidades a nivel superior, el fomento de la educación superior a distancia no provino propiamente del sector académico. Se debió a un compromiso de campaña adquirido por Belisario Betancourt, quien fue presidente en el período 1982-1986⁴. Sin embargo, como simultáneamente se desarrollaba un estatuto legal para todo el sistema de instituciones de educación superior, desde los inicios se tuvo una normatividad unificada. Estas dos circunstancias marcaron un desenvolvimiento particular. Las diversas instituciones del país debieron así seguir un modelo relativamente uniforme.

El segundo momento en la construcción de una regulación de la educación a distancia, ha estado dado por la creación de regulaciones a nivel de las Universidades que establecían criterios y procedimientos de funcionamiento de la producción y la oferta de EaD para todos sus programas al interior de la institución. Las normas a nivel de las Universidades se han desarrollado para facilitar el modelo de negocio al nivel de toda la institución y se desarrollan, tanto cuando hay algún programa significativo a distancia, como obviamente

4 De acuerdo con palabras del Ministro de Educación a quien le correspondió "la extensión del Sistema de Educación a Distancia" (como denominaron esta campaña), el presidente Betancourt había hecho contacto con la metodología en 1979, cuando se matriculó en la Open University, y había conocido las experiencias de Senegal y Costa Rica. Por eso la adoptó como "bandera temática de campaña" (Ver: Arias, Jaime y otros. Universidad a Distancia. Del sueño a la realidad. Bogotá: Editora Guadalupe, 1985.

cuando la institución tiene una fuerte orientación a la oferta de EaD. La construcción reguladora se desarrolló más ampliamente en las instituciones que se orientaron a una oferta unimodal. En el caso de las universidades bimodales, las normas propendieron a facilitar el interrelacionamiento entre ambas modalidades y el aseguramiento de la calidad del sistema a distancia, adhiriendo así a la teoría de la equivalencia. Algunas universidades que tienen mandato de regulación del sistema como Colombia, Honduras, Guatemala y Panamá, al desarrollar sus normativas internas, propendieron a fijarlas como normas y criterios de regulación a escala nacional.

En algunos países, la existencia de una institución unimodal, tanto pública como privada, con un fuerte desarrollo, constituyó el eje de la discusión sobre el establecimiento de las regulaciones públicas. Tales fueron los casos de la Universidad de Loja en Ecuador o la de la Universidad de Galileo en Guatemala que se constituyeron durante mucho tiempo en las únicas ofertas de educación consolidadas con modelos educativos y regulaciones ampliamente detalladas y consistentes y cuyas prácticas fueron también asumidas por las demás universidades nacionales y por las normasⁱ.

DE LAS REGULACIONES A NIVEL DE LAS INSTITUCIONES A LAS REGULACIONES SISTÉMICAS

Un tercer momento en el proceso de construcción de una arquitectura legal, esta dado por la aprobación de normas de regulación a nivel de los organismos gubernamentales nacionales. En sus primeras formas ellas se han dado a través de decretos, pero pronto se han introducido algunas regulaciones normativas a través de leyes.

Este momento, de regulación dado por leyes parlamentarias es el cuarto nivel en la construcción normativa. Ello se ha expresado tanto a través de normas específicas, como por artículos independientes dentro de normas generales de la educación o de la educación su-

perior. El ingreso de los Congresos Nacionales a la regulación, pone a esta modalidad como un tema de agenda de políticas nacionales. En algunos países como en Colombia, donde existe un relativo desarrollo de la modalidad, no se ha dado sin embargo esta situación, presentándose “un hecho adicional: mientras el marco normativo sobre el sistema de educación superior es copioso, enredado e incluso para algunos demasiado minucioso, la normatividad específica sobre la modalidad a distancia y virtual ha sido escasa y “modesta” tanto en su contenido como en los instrumentos legales utilizados. Más aún: las normas sobre educación a distancia, en particular las más recientes que son las que más avances presentan en materia de regulación de los parámetros básicos para otorgar reconocimiento a los programas, se han expresado en las formas jurídicas menores (resoluciones), dependientes de decretos reglamentarios, y hasta el presente han omitido orientaciones sobre otros aspectos fundamentales para el desarrollo de la modalidad”ⁱⁱ.

En Brasil, tal proceso de normativización se dio en el marco de una amplia ley de transformación de la educación superior, tal como lo fue la LDB de 1996, en la cual introduce la regulación tanto sobre la calidad y la pertinencia, como también tomando en consideración la flexibilidad para la experimentación a innovaciónⁱⁱⁱ.

Más allá de que este es el actual eje de la discusión en la región, debe referirse además a la existencia creciente de un quinto nivel regulatorio dado por el creciente desarrollo de acuerdos y tratados internacionales que refieren a la educación transfronteriza. El hecho de actuar la educación a distancia en su modalidad virtual a escala global, muestra las limitaciones normativas de escala nacional. Comienzan a irrumpir espacios regulatorios internacionales desde una multiplicidad de formas: desde convenios binacionales o multinacionales de las agencias de aseguramiento de la calidad, hasta tratados y convenciones de los organismos internacionales. No es esto un escenario solo reducido a la educación transfronteriza sino que las características de toda la educación transnacional imponen el desarrollo de normas globales de regulación de este nuevo tipo de educación.

La existencia de una graduación de la intensidad de las normas, no implica obligatoriamente una evolución histórica en todos los países, sino que esta conceptualización que se ajusta a las características de la región, a niveles de evolución que se encuentran, así como a una tipología de las modalidades regulatorias. Sin embargo, es claro que visto desde una lógica evolutiva o desde una lógica asociada a la rigurosidad del proceso regulatorio de la educación a distancia, en función de su crecimiento de cobertura estamos a mitad de camino en la región con diferenciaciones a nivel de los países.

Hasta mediados de los 90, en general en la región no había mucho consenso en relación a la necesidad de la formulación de normas de EaD al exterior de las Universidades. Por una parte se carecía de organismos de regulación sistémicos gubernamentales, y por la otra se asumía que las normas presenciales de la educación podían ser el eje de su desarrollo en tanto todavía había un carácter experimental en las iniciativas a distancia, a que las matrículas eran muy pequeñas y sólo estaban focalizadas en algunas instituciones de élites o que las instituciones desarrolladas en los 70 poseían sus marcos internos específicos y sus propias autonomías. Además, los diversos grupos académicos visualizaban que las normas podían significar una restricción a sus espacios de libertad y experimentación, y una injerencia sobre la autonomía de las Universidades. Ello se visualizaba en tanto muchas de las normativas en sus inicios siguieron los esquemas de regulación de la educación presencial, reforzando el carácter semipresencial, los exámenes presenciales, la estructura de créditos, etc.

Sin embargo, la fuerte expansión de la educación a distancia desde fines de los 90, y la creación de ámbitos públicos de regulación de la educación superior dada la alta diferenciación y expansión institucional, comenzaron a plantear la necesidad de formular políticas para esta modalidad de enseñanza. El pasaje desde normas de regulación de las Universidades hacia regulaciones sistémicas es expresión del tamaño que está comenzando a adquirir la cobertura a distancia, la valorización política y social como instrumento para reducir la inequidad, la aparición de nuevas formas y problemas en su evolución

que muestran la necesidad de ajustar la normas existentes y las presiones de los grupos académicos de establecer regulaciones para el funcionamiento del sector ante la irrupción de nuevos proveedores con formas competitivas diferenciadas en términos de calidad.

Las normas que se están comenzando a desarrollar en los países proceden de los diferentes modelos educativos desarrollados. A partir de ellos se propende a su transformación en normas nacionales lo cual ha derivado de largos procesos de discusión y de construcción de consensos, dada su complejidad y la diversidad. En algunos países existe la norma legal pero las diferencias han imposibilitado su reglamentación y, por ende, la efectiva instrumentación de los niveles de regulación de la EaD (Paraguay)^{iv}. El hecho de ser normas que han derivado del sistema le ha otorgado algunas de sus características básicas, dadas por una construcción conceptual de la normas y de su hermenéutica fuertemente marcada por los modelos educativos, así como por su amplitud y complejidad.

Los gobiernos, con algunas excepciones, han sido lentos en el desarrollo de acciones de regulación de la EaD. Ha predominado en ellos una actitud de desinterés, distracción y morosidad para incluir a la modalidad en el conjunto de disposiciones, reglamentaciones y planes educativos nacionales. Podemos decir sin temor a equivocarnos que, salvo honrosas excepciones, como la creación de las universidades abiertas y a distancia de Venezuela, Costa Rica y Colombia que implicó en cada caso un fuerte involucramiento gubernamental que incluía el desarrollo de normativa específica para su desenvolvimiento, en el resto de la región, la intervención de los gobiernos y las políticas públicas relacionadas con la EaD ha sido escasa.

Sin embargo se constata en los últimos años una mayor acción pública en la utilización de dicha modalidad para cubrir las demandas de acceso. Y, asociado a ello, en la expedición de políticas, normas e instituciones de EaD. Además, las normas nacionales se han ido conformando en los diversos países para regular el desorden existente y la ausencias de estándares mínimos de oferta producido por la libertad

de acción de las instituciones. Salvo Brasil, y en parte Argentina, en ningún caso las normas han tenido carácter anticipatorio para promover un desarrollo específico de la EaD, sino que en general se han concentrado en el control, cuando ya existían iniciativas y acciones. A medida que se expandía la cobertura de la EaD por diversos motivos (bajo acceso a los cupos públicos, menores costos, más flexibilidad del proceso de enseñanza, menores niveles de exigencias, mayor aceptación social, mayor conectividad, oferta más variada etc.), el Estado buscó tener un rol mayor en el funcionamiento y en la regulación de esta modalidad. La irrupción del Estado se aceptó más fácilmente y con menores tensiones con las Universidades, sobre esta nueva modalidad que sobre la tradicional modalidad de educación presencial.

Las normas en algunos casos han actuado como mecanismos para la regulación del ingreso de nuevos proveedores, bien por la vía de su limitación, como por la vía de establecer en forma rígida las formas de funcionamiento del sistema, reduciendo la innovación de los nuevos actores y sometiéndolos a competir bajo las mismas modalidades de los anteriores. En este sentido, hay marcos normativos orientados a regular así como a restringir el acceso de nuevos actores.

La interpretación que damos a este hecho está basada en las enormes presiones recibidas por los gobiernos de parte de la sociedad que le reclama la producción de información pública acerca de la medida en que una institución o carrera cumple con los estándares mínimos establecidos diferenciándolas de las ofertas de baja o nula calidad, fundamentalmente de aquellas que son simplemente consideradas un fraude, disimuladas tras una fachada virtual.

Más allá de la expansión de las normas, cabe referir que una de las causalidades estructurales de sus limitaciones esta dada por cuanto la educación transfronteriza, en tanto propende a su actuación a nivel internacional, impone que el tipo de regulaciones de esa educación transfronteriza tienda igualmente a ser bi o multinacional. Los ámbitos nacionales de regulación tienen limitaciones estructurales que en muchos casos obligan al establecimiento de regulaciones internacio-

nales. En España se estableció que toda oferta de EaD originaria en ese país, debía tener autorización interna para ofertar externamente. Ello claramente muestra la limitación de la regulación solo local, y cómo esta modalidad tiende a promover normas globales y acreditaciones internacionales. Así, la regulación que se está desarrollando en la región es sobre la oferta local, y muchas veces no toma en consideración la creciente presencia de instituciones extranjeras que a través de la red ofrecen a escala global. En este sentido, se constata en casi toda la región la carencia de normas regionales o subregionales de regulación de la educación transfronteriza regional.

EJES DE LAS NUEVAS REGULACIONES DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN LA REGIÓN

Las características de la educación a distancia en la región, las modalidades generales de la regulación de la educación superior, y las propias formas de estos sistemas en términos de equidad, cobertura, calidad e instituciones, se constituyen en los ejes que marcan las formas que asume la creciente normatividad de la educación superior a distancia. Ello está determinado una amplia diferenciación de las formas que asume esa regulación. En ese escenario se puede visualizar un desarrollo de normas de la EaD de carácter evolutivo hacia su mayor amplitud y su carácter sistémico a partir de los aportes de múltiples modelos educativos que comienza a regular a todas las instituciones a distancia que tienen, ámbitos nacionales de regulación, obligatoriedad de su cumplimiento y existencia de requisitos previos para la autorización del funcionamiento.

Se podría establecer una amplia y compleja orientación de las normas de EaD. Unas están orientadas a la expansión por parte de las Universidades públicas, otras están orientadas a la promoción en general, en tanto que otras establecen más fuertemente los criterios de regulación en base a la creación de organismos estatales, y a exigencias de autorización previa. Otras de las orientaciones se focalizan en la necesidad de procesos de acreditación o, en la protección de los derechos y deberes de los estudiantes de EaD. En

algunos casos todavía hay una visión de la EaD como peligrosa para la cultura y las tradiciones nacionales, ya que se asocia a la educación transfronteriza de baja calidad, lo cual deriva en propuestas de regulaciones fuertemente estatales y proteccionistas.

La complejidad técnica, pedagógica y organizacional de la EaD impone una dificultad de establecimiento de normas de regulación y una necesidad de actualización permanente de las normas como muestra Cuba o Brasil. Tal vez la mayor complejidad de la educación a distancia, dada por su carácter transfronterizo, la diversidad de modelos educativos que ella puede desarrollar, el diverso grado de híbridos, de sus pedagogías o de autoaprendizaje, etc., hacen extremadamente compleja la creación de regulaciones y propenden a regulaciones amplias y en constante evolución y perfeccionamiento. Mientras que casi todos los sistemas están partiendo de modelos libres a modelos regulados, también encontramos el caso de Cuba en el cual la evolución se da desde modelos muy regulados, a sistemas que van incorporando cada vez mayor flexibilidad en su prestación y funcionamiento.

La multimodalidad, que es la tendencia dominante en EaD, hace complejo el proceso de desarrollo de normas reguladoras simples, y facilitan, tanto normas que favorezcan el autodesarrollo y el control de la calidad ex-post como proceso regulador. En la región parecería tenderse hacia una regulación de todas las manifestaciones: la educación virtual, la semipresencial, la educación abierta y la educación a distancia. No se presentan regulaciones de la educación presencial con apoyo de TIC.

Autonomía, competencia y regulación

La irrupción de las normas de funcionamiento de la educación a distancia, constituye una expresión más del proceso de reducción de la autonomía y de la libertad de las instituciones de decidir la construcción y el desarrollo de sus modelos educativos. La regulación de estos nuevos temas se hace en un contexto de muy alta diversidad de actores y modalidades que han propendido a establecer algunas

acotaciones a la libertad de acción académica de las instituciones. La construcción de estas normas de educación a distancia, en tanto efectivamente actúan sobre el modelo educativo de las instituciones, que tradicionalmente estaba dentro de sus áreas de gestión, ha conducido a un proceso amplio de negociación entre las Universidades y los gobiernos, a efecto de la aprobación de estas normas.

En muchos países, la delimitación clara de los niveles de injerencia y autonomía es la clave de la discusión de la construcción de las normas de educación a distancia. En México y en Brasil esta discusión incluso es parte de la creación de una universidad pública para ofertar bajo mayor control del gobierno, en abierta competencia con las Universidades públicas y privadas^v. El grado de autonomía de las instituciones es un elemento determinante en el desarrollo de normas sobre la EaD. Tal es el caso de México, donde la autonomía de las IES es muy fuerte, y las diversas universidades han desarrollado fuertes programas de EaD con sus normativas internas. En muchos de estos casos autonómicos, el intento de crear normas por parte de los Gobiernos confronta con las orientaciones de las Universidades públicas que inclusive han avanzado en un camino de consorciación y, por ende, de lenta construcción de marcos regulatorios no ya de una universidad específica, sino del conjunto de las instituciones participantes en el Consorcio.

En Bolivia, México y Uruguay los requisitos de la educación a distancia pública y privada son diferenciados. Sin embargo, se constata que hay una tensión creciente entre universidades y gobiernos, en tanto estos asumen como una de sus responsabilidades la regulación de la educación a distancia, más allá de la existencia de niveles de autonomía universitaria (Argentina, México, Brasil y Venezuela). La autonomía de las universidades ha contribuido a la existencia de normas de regulación con coberturas restringidas, o a la existencia al interior del país de una multiplicidad de modelos educativos que son al mismo tiempo regulaciones del funcionamiento de las ofertas. La autonomía también ha marcado el funcionamiento de un marco normativo dual: autonomía de oferta de las instituciones públicas bajo sus propios criterios, y regulación de las privadas a partir de las normas estatales (Bolivia, Uruguay, Venezuela, Costa Rica)^{vi}.

En la región, en varios países se mantiene una dualidad de normas. En el marco de la autonomía de las Universidades y de la regulación de la educación privada por el gobierno se ha ido conformado un modelo dual. Por un lado las Universidades autónomas desarrollan sus propias reglamentaciones internas para normar sus ofertas a distancia, y por el otro, se produce la existencia de regulaciones aprobadas a nivel gubernamental sobre las Universidades privadas. También hay una dinámica donde la libertad de las Universidades privadas para desarrollar sus procesos de oferta de educación a distancia en libertad ha contrastado con regulaciones estructuradas en general en las universidades públicas, dada su tendencia colegial y reguladora interna. Ello se ha dado fundamentalmente en los países en los cuales no se ha establecido un mandato regulador a nivel sistémico desde los organismos públicos. Estas realidades duales se han expresado en una diferenciación, ya que mientras las instituciones privadas deben solicitar autorización para desarrollar sus ofertas de educación a distancia, las Universidades públicas son autónomas para hacerlo^{vi}. Esta dualidad ha derivado, en varios países, en un nuevo espacio de tensión público-privado, asociado a dinámicas competitivas mercantiles. En algunos países (Brasil y Venezuela) parecería haber una clara orientación política a promover una oferta de EaD pública a menores costos, frente a una restricción de la oferta privada en esta modalidad.

Creación de organismos de regulación

Las modalidades regulatorias sobre la educación a distancia, tienden a moverse hacia la constitución de organismos reguladores públicos. En general, ellos pueden ser de tipo colegial o de tipo ejecutivo. Dichos órganos parecen evolucionar hacia su constitución como unidades públicas de regulación a nivel de los Ministerios, y que actúan como ámbitos de autorización de los programas. El cambio constitucional en Ecuador de septiembre de 2008 con la desaparición del CONEA y del CONESUP y la creación de organismos públicos de nivel ejecutivo en la fiscalización y en la acreditación cierra un intento de regulación Colegial en la educación y también, para ello, en la EaD. En Argentina el Consejo Federal, el Venezuela

de ambas (a nivel del CNU y del Ministerio de Educación Superior), en Brasil a nivel ejecutivo. Colombia ha escogido una vía intermedia: tanto la aprobación de programas con estándares mínimos de calidad (el registro calificado), como la acreditación de alta calidad es realizada por el Estado (el Ministerio de Educación), a través de organismos (CONACES y el CNA) integrados por un gran número de personal proveniente de las instituciones de educación superior, con base en procesos verificados por pares académicos. En tanto consideran a la educación a distancia como una modalidad con igualdad de posibilidades que la educación presencial, se comienza a conformar un panorama institucional de mayor complejidad. Inclusive la creación de los organismos es apenas una etapa en un camino en curso, de continuo reforzamiento de sus mandatos, donde algunos de esos organismos ya han ido aumentando su rol regulador con el incremento de sus fines y cometidos.

La existencia de organismos tiende a imponer la verificación de los requisitos de funcionamiento, o determina las instituciones que pueden ofertar en forma libre EaD. Funciona como una evaluación previa de cumplimiento de estándares mínimos de oferta. La existencia de normas en EaD en la región tiende a derivar en un organismo los cometidos de fiscalización y control dispuestos en general en las normas de la educación a distancia. Igualmente, la existencia de organismos de evaluación y acreditación, se constituye como requisito para el desarrollo de estos procesos. En tal sentido, el desarrollo de normas sobre la educación a distancia, se está constituyendo en la región como derivación y dinámica posterior, a la propia construcción de la malla institucional de regulación de la educación y la creación de órganos de la evaluación y acreditación, que constituyó el eje de la dinámica de la educación superior desde 1995 en adelante y que, para el 2008, ya ha concluido en casi todos los países de la región. En este desarrollo se establecieron criterios generales de funcionamiento de los sistemas que se imponen también a la educación a distancia^{viii}. Ello se ha dado en general en toda la región, pero aún no se han desarrollado los componentes reguladores de la EaD.

En algunos países, como en Brasil con la Universidad Abierta el desarrollo de políticas y organismos de regulación, parecería propender a una tendencia hacia formular un modelo único de desarrollo de la EaD, a pesar de la existencia de una enorme diversidad posible de modelos educativos y de configuraciones estructurales de las instituciones y/o programas a distancia (Universidades Abiertas, Bimodales, asociadas a consorcios etc.). Esta tendencia a la homogenización se hace evidente no sólo en la normativa existente para regular la Educación a Distancia sino que constituye además una preocupación común en los procesos de acreditación desarrollados en la Educación Superior en general, que no se caracterizan por respetar el criterio de diversidad institucional. Si bien han surgido alertas provenientes de distintos sectores acerca del peligro de esta reducción igualitaria y a pesar de las diferencias existentes entre las distintas regiones y países, no parece haber suficiente conciencia aún acerca de la necesidad de construir políticas de Educación Superior y marcos regulatorios donde sean priorizados el pluralismo y las diferencias institucionales^{ix-x}.

Tal vez en una próxima etapa del desarrollo normativo, pueda encontrarse un equilibrio mayor entre la necesidad de contar con pautas generales para el desenvolvimiento, la evaluación y la regulación de la modalidad y la posibilidad para las instituciones de ejercitar la libertad para el diseño de proyectos y configuraciones estructurales que interpreten más acabadamente la propia identidad.

En ese sentido, el riesgo de la homogeneidad de la educación a distancia, o la conveniencia de procesos más homogéneos es parte de una amplia discusión en las políticas públicas sobre educación a distancia.

Amplitud de las normas de regulación

Al asociarse las normas reguladoras a los modelos educativos de la educación a distancia, encontramos una alta diversidad de orientaciones. En este sentido, la diversidad y complejidad de modelos educativos ha sido una de las variables que ha determinado la

lentitud en la aprobación de la regulación de la EaD. Las regulaciones tienden a actuar sobre los materiales didácticos, los profesores, los tutores, los exámenes, los estudiantes (inclusive hasta sus edades), los mecanismos selectivos de acceso, las infraestructuras de las redes, los derechos autorales, los costos de las matrículas, la necesidad de un examen estatal de culminación, etc., etc. Una de las áreas es, sin duda, la relacionada con las características mínimas de las sedes regionales y – con fuerte discusión – su nivel de variación atendiendo a las demandas diferenciadas. Ellas actúan a nivel de todos los componentes del modelo educativos: formación y actualización, evaluación de los aprendizajes, plataforma, formas de acceso, formas de organización institucional de la EaD, entre otros.

La amplitud de modelos educativos y su asociación a los marcos normativos, incide en la cantidad posible de normas y regulaciones de la educación a distancia. En este sentido, se constata que la regulación de la EaD tiende a ser muy superior, en términos de cantidad de normas y áreas que cubren dichas regulaciones, a la educación presencial. Ello por la complejidad de sus formas de producción del servicio educativo, por la diversidad de opciones tecnológicas y pedagógicas posibles, y por la complejidad de sus procesos de evaluación. Este desarrollo normativo de la EaD respecto a la educación presencial, también está asociado a la existencia de visiones restrictivas que propenden a través de la multiplicidad de normas a restringir la expansión y desarrollo, o el ingreso de nuevos proveedores, sobre todo del sector internacional y privado.

Cuando en los sesenta se expandió la EaD a nivel de la educación superior, se estructuró en forma de acceso libre. Tal característica se ha mantenido en tanto la EaD se ha visualizado como el instrumento de expansión del acceso, a menores costos. Ello ha determinado que en algunas normativas se estableciera asociado al modelo educativo, la existencia de cursos propedeúticos, también objeto de regulación en algunos países. Este nivel de acceso abierto contribuye adicionalmente al desarrollo de normas reguladoras ante el riesgo de bajos niveles de calidad del servicio.

En muchos casos parece manifestarse además de la tendencia a la regulación y a la creación de organismos de supervisión. También la creación de instituciones y su gestión directa de la nueva oferta a distancia. En algunos casos propendiendo indirectamente a reforzar la oferta pública en detrimento de la privada (Brasil).

La evaluación de la EaD

En general en la región se carece aún de estándares de calidad para la educación a distancia y normas de evaluación de la misma. Sin embargo, se constata tanto un proceso de creación de normas de funcionamiento de la EaD que está permitiendo el desarrollo posterior de guías y procedimientos para el desarrollo de la evaluación y acreditación por parte de las agencias de aseguramiento de la calidad, como también el desarrollo de componentes específicos de evaluación y acreditación para las instituciones de educación a distancia. Los estándares de educación a distancia establecidos por las agencias se comienzan a constituir como ejes de la regulación, fundamentalmente donde tales procesos de evaluación directa o indirectamente son obligatorios.

En Argentina, tales procesos se han dado en forma conjunta en el marco de una dinámica donde un organismo establece estándares mínimos y otro, el órgano de evaluación y acreditación, los ejes de los estándares de calidad^{xi}. Sin embargo, no siempre se ha dado una coordinación entre estándares de funcionamiento y criterios de acreditación. Costa Rica y sobre todo México muestran acreditaciones de calidad de la agencia, sin la existencia de normas gubernamentales de la educación a distancia^{xii}. En Ecuador, la agencia está sujeta a la aprobación de normas de funcionamiento de la educación a distancia por parte del organismo regulador^{xiii}.

Allí, una condición necesaria para llevar adelante los procesos de evaluación y acreditación en la educación a distancia, parece haber sido la existencia previa de un marco regulatorio que establezca las formas y criterios del funcionamiento de esta modalidad. En algunos marcos normativos ello tiene de confundirse, pero en general, la

existencia previa de un fuerte desarrollo conceptual y organizacional de la EaD ha permitido ver los dos niveles del desarrollo de las normas de educación a distancia: como criterios de funcionamiento y como procedimientos e indicadores de evaluación. Algunos marcos normativos, han incorporado históricamente la obligación a las instituciones de desarrollar modelos semipresenciales o de educación abierta. En tanto los exámenes son presenciales se ha considerado que no se requerían marcos regulatorios específicos como acontece en Uruguay y Argentina con los cursos abiertos. En general el desarrollo de modalidades de educación abierta o semipresencial desde los 70 en las universidades unimodales o en universidades presenciales, se ha realizado sin marcos normativos externos que regularan los niveles de funcionamiento de esos servicios, y garantizaran los sistemas de aseguramiento de la calidad. Actualmente, las nuevas concepciones reguladoras, tanto en general de la educación como de la educación a distancia, tienden a establecer regulaciones precisas sobre estos modelos de educación abierta o semipresenciales.

Crecientemente se están desarrollando una multiplicidad de instrumentos de evaluación tanto de la oferta de la EaD a nivel de las diversas agencias de evaluación, como de los organismos de regulación. Ellas propenden por introducir una coherencia entre los modelos educativos, pedagógicos y administrativos de la EaD y por ello actúan en todas las áreas inmersas en la dinámica del proceso de enseñanza-aprendizaje de la EaD. Ello se ha ido dando a través de guías e instrumentos propios o integrados en las guías. En México se incorpora en las guías por campos disciplinarios, pero se puede apreciar la existencia de una tendencia a crear un Consejo de evaluación y acreditación de la EaD. El carácter voluntario u obligatorio de los sistemas de educación superior, actúa como un factor central y restrictivo al desarrollo de la evaluación y acreditación de la educación a distancia.

En algunos países, los estándares de calidad parecen estar asociados al grado de virtualización de la educación a distancia, en el marco de un paradigma en el cual el grado de virtualización es

sinónimo de calidad. En otros países, los diversos factores del modelo de evaluación incorporan componentes propios de educación a distancia. En otros finalmente, la educación a distancia tiende a tener factores propios de evaluación. En los países donde la evaluación no es obligatoria, o no hay mecanismos de incentivos económicos que la tornen obligatoria, hay un mayor control de los procesos de educación a distancia. Tal es el caso del proyecto de ley de Venezuela, y del sistema normativo en Brasil y Argentina .

En general podemos apuntar a la aparición creciente de criterios de evaluación y acreditación de la EaD por parte de las agencias de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, es un proceso en curso. A pesar de los diversos esfuerzos de creación de los estándares de calidad en la región, la mayoría de las agencias de aseguramiento de la calidad carecen de procedimientos y metodologías para la evaluación de la calidad de la educación virtual y casi no existen programas acreditados a escala nacional.

Tal ausencia se da por la carencia de normas y criterios de funcionamiento de la educación a distancia, falta de consensos académicos y políticos y aún concepciones restrictivas, todo lo cual ha limitado la creación de normas de evaluación. La ausencia de normas en algunos países ha facilitado la oferta, sobre todo del mercado, ávido de llegar con propuestas académicas de gran flexibilidad para cubrir una enorme demanda sin la necesidad de enfrentar requisitos restrictivos ni someterse a validaciones estatales. En otros países en cambio, la carencia de normas ha actuado como una limitación para la oferta por parte de las instituciones que no estuvieron dispuestas a realizar el esfuerzo y la inversión para el diseño de programas y/o carreras con una modalidad de incierta aceptación formal (Uruguay).

LAS TENDENCIAS FUTURAS DE LA LEGISLACIÓN DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN LA REGIÓN

Los sistemas políticos han comenzado a visualizar claramente a la educación a distancia como un instrumento fundamental de expansión de los niveles de cobertura, de reducción de las inequidades de acceso regionales y de desarrollo de ecuaciones educativas con costos menores por estudiante. Así, se está constatando una fuerte voluntad política de injerencia y de incentivo a la educación a distancia que se está expresando en grandes formulaciones de políticas y normas de mediano y largo plazo (México, Cuba, Venezuela)^{xv}. También se están produciendo iniciativas de creación directa e indirecta de instituciones para impulsar la oferta, e inclusive volviendo a conceptualizaciones de gerenciamiento directo de la oferta a nivel de los Ministerios (Bolivia, Brasil, Colombia). Sin embargo, también es de destacar que los marcos normativos reconocen a la educación a distancia virtual como parte del proceso de diferenciación institucional y como modalidad unimodal de oferta de educación a distancia.

La búsqueda de aumentar la equidad y el acceso, está en el centro del aumento de las normativas de la educación a distancia en Brasil, Colombia y Cuba. En este sentido, las políticas públicas están mostrando un cambio de los tradicionales ejes de las normas de la educación a distancia focalizados en criterios técnicos y políticas de restricción, hacia nuevos escenarios con mayores perfiles de política en las normas y una mayor orientación hacia su contribución al del aumento de la cobertura. Las dinámicas de aumento de la cobertura, en tanto derivan en procesos de regionalización y descentralización impulsan las políticas públicas en esas orientaciones^{xvi}. En este sentido, se constata que el aumento de la cobertura a través de modalidades de educación a distancia genera un desarrollo normativo creciente y muy superior al existente en la educación presencial.

En el nivel del desarrollo actual, un análisis prospectivo de la normatividad de la educación a distancia es extremadamente complejo. Visualizando simplemente los desarrollos tendenciales, pudiéramos considerar que continuará el proceso de normativización en curso y que derivará en la existencia creciente de organismos específicos a nivel de los organismos de regulación públicos, orientados a la educación a distancia. Asociado a ello, se desarrollarán en forma obligatoria procesos de evaluación y acreditación de la educación a distancia. Igualmente cabe suponer una mayor ampliación de las áreas objeto de regulación en la educación a distancia, así como el desarrollo de mecanismos de regulación internacional sobre la educación transfronteriza.

ⁱ Tobar, Luís Alfredo, "La educación a distancia en el nivel superior en Guatemala: un análisis de la normativa vigente", USAC, Guatemala, julio 2008.

ⁱⁱ Facundo, Angel, "La educación superior a distancia, virtual a distancia y virtual en Colombia, Un análisis del marco normativo", Bogotá, setiembre, 2008

ⁱⁱⁱ Belloni, Isaura, "A educação superior na nova LDB", en "LDB intepretada: diversos olhares se entrecruzam", Brzezinski, Iria (org.), Cortez Editora, Sao Pablo, 2007

^{iv} Martín, Julio. "La educación a distancia en Paraguay: marco legal y experiencias".

^v Amador Bautista, Rocío "Marcos regulatorios de la educación superior pública y privada en México". Vianney, Joao y Lupion Torres, Patricia, "Marcos reglamentaros de la educación a distancia superior brasileira"

^{vi} Martínez Larrechea, Enrique y Chiancone Castro, Adriana. "Educación a distancia en Uruguay: Configuraciones, regulaciones y procesos actuales"

^{vii} En el caso de Bolivia, inclusive entre las privadas solo las Universidades Plenas pueden realizar las ofertas y exclusivamente a nivel de postgrado, más allá también de tener que requerir la autorización al ViceMinisterio de Educación Superior. Ver: Padilla, Álvaro, "Normativa para la regulación de la educación a distancia en Bolivia"

^{viii} Un caso es por ejemplo El Salvador Ramírez Cruz, Yanira Mesalina y Moreno Guerra, Hugo Stanley, "Avances en la educación a distancia en El Salvador. Experiencias de la Universidad Tecnológica de El Salvador"

^{ix} Lemaitre, María José. "La calidad clonizada. Universidad y Globalización", en Universidad y Globalización, Revista de la Educación Superior, Volumen XXXIV (1), ANUIES, 2005

^x Melendez, Juan; Aybar, Ariadna; Martínez, Cristina, "La otra cara de la acreditación y la calidad"

^{xi} Santángelo, Horacio. "La normativa de Educación a Distancia para la enseñanza universitaria en Argentina: historia, aspectos relevantes y problemas.

^{xii} Arias Camacho, Rodrigo y Torres Rodríguez, José Luis, "Universidad estatal a distancia-Costa Rica: Normativa que respalda un desarrollo.

^{xiii} Aranda, Alcides. "Marco regulatorio de la Educación a distancia en el Ecuador"

^{xiv} Vianney, Joao y Lupion Torres, Patricia, "Marcos reglamentaros de la educación a distancia superior brasileira"

^{xv} Dorrego, Elena; "Proyecto Nacional de Educación Superior a Distancia en Venezuela".

^{xvi} Miranda, Justiniani, Antonio; Yee Seuret, María, "La educación a distancia, marco regulatorio para su funcionamiento y desarrollo en Cuba".

LA NORMATIVA QUE REGULA LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO EN ARGENTINA: HISTORIA, ASPECTOS RELEVANTES Y PROSPECTIVA

Susana José⁵ y María Virginia Vergara⁶

RESUMEN

La Ley de Educación Nacional sancionada en el año 2006 dedica por primera vez un Título especial a la Educación a Distancia. Revela interés del Estado por ejercer control de esta opción pedagógica e impulsar estrategias de desarrollo con equidad y calidad. En su articulado la ley recoge antecedentes normativos y experiencia acumulada por su aplicación.

Desde la perspectiva de la gestión el rasgo dominante de la Educación a Distancia lo constituye el carácter federal que exige intervención y vinculación entre las jurisdicciones. Por ello, en el año 2002, el Consejo Federal de Cultura y Educación, ámbito interjurisdiccional de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional, aprobó la Resolución N° 183 mediante la cual se crea la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las ofertas de Educación a Distancia para los niveles primario, secundario y superior. Está conformada por representantes del Ministerio de Educación, de las regiones educativas del país y coordinada por la Secretaría del Consejo. Los criterios de análisis adoptados y las evaluaciones realizadas han contribuido al mejoramiento de las propuestas.

5 Profesora de Enseñanza Media y Superior en Letras. Universidad Nacional de Buenos Aires Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las ofertas de Educación a Distancia. Consejo Federal de Educación. Ministerio de Educación de la Nación. Susajose@gmail.com

6 Profesora de Enseñanza Media y Superior en Historia. Universidad Nacional de Buenos Aires Consejo Federal de Educación. Ministerio de Educación de la Nación. Virginiavergara64@yahoo.com.ar

En año 2007, el Consejo Federal de Educación aprobó la Resolución N° 32 que plantea orientaciones, avanza en la definición de la gestión federal mediante supervisión y auditorías, acuerda la revisión y actualización de la norma cada dos años y postula la coordinación con el Consejo de Universidades. Este acuerdo fue construido con aportes de la Comisión, consultas a especialistas y debates en el seno del Consejo Federal.

ABSTRACT

THE NORMS THAT REGULATE DISTANCE EDUCATION IN ARGENTINA'S EDUCATIONAL SYSTEM: HISTORY, MAIN FEATURES AND PROSPECTS

The National Education Law passed in 2006 assigns for the first time a special Heading to Distance Education. It reveals the interest of the State to exert the control of this educational option, and to impulse development strategies with equity and quality. In its body of articles the law gathers preceding standards, and experience accumulated through its application.

From the management point of view the federal character that demands intervention and a linkage among the jurisdictions is the prevailing distinguishing trait of Distance Education. For that, in 2002 The Culture and Education Federal Council, -a concord, agreement and coordination interjurisdictional space of the national education policy- voted Resolution 183 through which is created The Federal Commission for the Registry and Permanent Evaluation of the Distance Education provisions for primary, secondary and higher education. It is composed of representatives of The Ministry of Education, of the education regions of the country, and coordinated by the Secretariat of the Council. The adopted analysis criteria and the performed evaluations have contributed to the improvements of the proposals.

In 2007 The Federal Council of Education passed Resolution 32 that proposes directions, moves forward in the definition of the federal ma-

nagement through supervision and audits, accords biennial revisions and updating of the norm, and calls for the coordination of the Universities Council. This agreement was achieved through contributions by the Commission, consultations with specialists, and debates within the Federal Council.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se ofrece una breve síntesis de las normas generales que ordenan el sistema educativo argentino para la mejor comprensión del marco en el que se gestó y desarrolló el proceso de regulación federal de la educación a distancia, desde los primeros acuerdos del Consejo Federal de Educación, la creación de la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia, la incorporación de un Título referido a la educación a distancia en la Ley de Educación Nacional hasta la aprobación de un acuerdo integral sobre el tema. Actualmente están en vigencia y regulan la educación a distancia para el nivel primario, secundario y superior: la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206/06), la Resolución del Consejo Federal de Educación N° 32/07 y normas concomitantes.

Analizar, desde una perspectiva político pedagógica, el marco normativo que regula la educación a distancia para el nivel primario, secundario y superior⁷ en Argentina permite visualizar por una parte, las diferencias existentes entre la evolución de la EAD y la dinámica de las políticas públicas y por otra, el modo en que históricamente se abordaron las tensiones entre las demandas sociales en torno a propuestas educativas más flexibles y modulares y las modificaciones de los enfoques oficiales. En este sentido, se puede reconocer que hasta bien entrada la década de los noventa aparecería una tendencia a considerar con recelo el potencial de este tipo de propuestas en términos de calidad e inclusión educativa, en particular cuando las iniciativas provienen del sector de la educación privada. Al mismo tiempo, no puede dejar de señalarse que esta tendencia

⁷ Se excluye en el presente trabajo el análisis de la regulación de la EAD en el nivel universitario.

puede estar asociada a la propensión a la devaluación que ha signado en los orígenes a la educación a distancia.

A pesar de la extensa trayectoria de experiencias de educación a distancia que se instrumentaron en el país y aún cuando importantes experiencias remiten en las décadas de los 60 y los 70 a propuestas educativas estatales, destinadas principalmente a la educación de adultos⁸, es a partir de los años 90 cuando al establecerse la primera ley general de educación argentina, se le otorga legitimidad al incorporarla dentro del capítulo “Regímenes especiales”. El artículo 33 de la Ley Federal de Educación establece que las autoridades educativas debían promover “... *la organización y el funcionamiento del sistema de educación abierta y a distancia y otros regímenes especiales alternativos dirigidos a sectores de la población que no concurren a establecimientos presenciales o que requieran servicios educativos complementarios. A tal fin, se dispondrá, entre otros medios, de espacios televisivos y radiales*”⁹.

Una lectura atenta rescata algunos aspectos significativos inscriptos en su acta de nacimiento. En primer lugar, se define a la educación a distancia desde la “carencia” en relación con el sistema “presencial” y la educación formal. En segundo lugar su redacción parecería señalar al Estado como el principal responsable de proveer la tecnología que se asimila a medios masivos de comunicación. Estos rasgos de su identidad inicial han sufrido transformaciones en el transcurso de la última década atribuibles a variadas causas algunas de las cuales se explicitaran en este trabajo.

La aprobación de la Resolución CFCyE N° 182/03 concreta el siguiente paso decisivo respecto de la regulación de la educación a distancia en Argentina para el nivel medio y superior no universitario¹⁰,

8 Entre estas experiencias se pueden mencionar el programa de alfabetización “Nunca es tarde implementado por la Dirección Nacional de Adultos (DINEA) y los diversos cursos de enseñanza profesional que se organizaron a través de un convenio entre la DINEA y la Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA).

9 Ley 24.195 art. 33 inc. b)

10 CF Ley 24.195 art. 10

con la creación la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia dentro del Consejo Federal de Cultura y Educación. A partir de ese momento tiene a su cargo evaluar todos los estudios que emitan títulos finales o certificaciones, como requisito obligatorio para las instituciones que pretendan acceder a la validación nacional de los títulos que emiten.

La formulación de marcos normativos, los debates en torno a los distintos enfoques teóricos así como la gradual incorporación de las nuevas tecnologías en las propuestas educativas a distancia han incidido en alguna medida para elevar los niveles de calidad de las propuestas. Esta aseveración requiere de otros estudios posteriores, para profundizar en el análisis y en los resultados obtenidos. Sin embargo, es posible realizar un balance positivo de la interacción entre el desarrollo de la EAD y la instrumentación de las normas establecidas por la órbita estatal puesto que es indudable que a partir de su vigencia y aplicación se ha logrado progresar en el resguardo de los derechos de los alumnos ya que se han definido los controles institucionales de calidad y los procedimientos para la validación de títulos por parte del Estado. Es razonable considerar que se han mejorado, además, los criterios de calidad aplicados a la evaluación de propuestas, discutidos y trabajados en el seno de la Comisión Federal de EAD, los cuales constituyen insumos que orientaron normas federales, provinciales y finalmente, contribuyeron a la elaboración del capítulo correspondiente de la nueva ley de educación nacional.

Por otra parte, los acuerdos referidos a la temática y aprobados por Consejo Federal han fortalecido la articulación técnica y política entre las provincias y las regiones y entre éstas y la Nación en un entramado de relaciones multidireccionales con una clara orientación federal. En este sentido dos dimensiones merecen destacarse; por un lado, el crecimiento en el conjunto del país del conocimiento de las problemáticas de la educación a distancia, y, por otro lado, el crecimiento progresivo en la capacidad de generar una gestión educativa de colaboración interjurisdiccional.

Finalmente, la incorporación de la EAD con un capítulo específico y la mayor precisión conceptual con la que se la aborda dentro de la ley de Educación Nacional, parece evidenciar una transformación que se asienta en primera instancia, no sólo en los amplios desarrollos teóricos y tecnológicos ocurridos en el lapso de tiempo transcurrido entre la sanción de una y otra ley sino, fundamentalmente, en un replanteo de las políticas públicas.

Leyes que rigen el sistema educativo en Argentina

El sistema educativo argentino se rige desde fines del año 2006 por la Ley de Educación Nacional (N° 26.206). Esta ley derogó la Ley Federal de Educación (N° 24.195) que, vigente desde 1993, fue el corolario y a la vez complemento del proceso de descentralización del sistema educativo concluido en el año 1992 con la sanción de la Ley de Transferencia de Servicios Educativos¹¹ a las respectivas provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A partir de la vigencia de las leyes mencionadas, los gobiernos provinciales quedaron a cargo de la administración y supervisión de los servicios educativos de gestión estatal y privada. Se fijaron como competencias de la cartera educativa nacional la formulación de los contenidos curriculares básicos de cada ciclo y nivel, la aplicación de acciones compensatorias, la evaluación del rendimiento educativo y el otorgamiento de la validez nacional de títulos y estudios. En este nuevo marco institucional, el Consejo Federal de Educación¹², organismo colegiado que representa a la Nación y a las provincias, se constituyó en el ámbito de coordinación del sistema nacional de educación con la misión de unificar criterios entre las jurisdicciones, escenario institucional donde las autoridades deciden en conjunto cuestiones fundamentales de la transformación educativa.

¹¹ Ley 24.049

¹² El Consejo Federal de Cultura y Educación tiene como primer antecedente el Consejo Federal de Educación, creado por Ley 19.682 en 1972. El objetivo de este organismo era integrar a las provincias en la definición de políticas educativas, aunque sólo cumplió funciones de consulta. En 1979 se crea el Consejo Federal de Cultura y Educación (Ley 22.047) con facultades para coordinar, asesorar y acordar en los aspectos de la Política Educativa Nacional. Sin embargo, el contexto político impidió que se constituyera en un espacio de concertación y consenso entre la Nación y las provincias, repercutiendo en la autonomía de las decisiones.

La Ley Federal de Educación señala como uno de los principios de la política educativa la promoción de *"innovaciones educativas y los regímenes alternativos de educación, particularmente los sistemas abiertos y a distancia"*¹³, aunque por el escaso desarrollo de esta opción pedagógica, recién en el año 1997 comienzan a fijarse criterios para su regulación. Desde la primera resolución aprobada por el Consejo Federal que define pautas para la educación a distancia puede advertirse la preocupación por atender la complejidad que presenta en sí misma, dado que plantea una condición relevante a resolver dentro la gestión del sistema educativo: la extraterritorialidad. En tanto las provincias tienen la responsabilidad de gestionar y supervisar los servicios que operan dentro de su territorio, las propuestas educativas a distancia superan las barreras físicas, ya que entre sus características está la *"... posibilidad de dar servicios en lugares distantes, que correspondan a diversas jurisdicciones, incluso distintas de aquella donde se encuentra la sede central"*¹⁴. En la primera resolución del Consejo Federal que intenta definir criterios para regular el caso especial de la formación docente a distancia (Res. CFCyE N° 61/97), se observa ya la necesidad de buscar acuerdos interjurisdiccionales frente al desarrollo de nuevas alternativas educativas que trascienden un específico ámbito provincial. Tanto en la resolución N° 61/97 como en la 114/99, que se plantea tempranamente la regulación de las carreras de formación docente a distancia, los resortes institucionales acordados para otorgar legalidad (validez nacional) a estas propuestas educativas fueron el estricto ajuste de éstas a todas las normas acordadas por el Consejo Federal¹⁵ en lo que hace a la formación docente y a las que regían en las provincias de destino de las ofertas¹⁶. Parecería intentarse con ello una doble articulación que permitiera resolver la cuestión de la extraterritorialidad.

13 Ley 24.195, art. 5 inc. p

14 Res. CFCyE N° 61/97

15 Especialmente los acuerdos federales referidos a diseño curricular, carga horaria, titulaciones, funciones institucionales, evaluación y acreditación de carreras -Cfe. Art. 2° res. CFCyE N° 114/99-.

16 La Resolución CFCyE N° 114/99 establece en su Art. 4° la expresa autorización de las autoridades jurisdiccionales de "destino de la oferta" para la realización de las prácticas docentes.

No puede desconocerse que las transformaciones institucionales y curriculares derivadas de la vigencia de la Ley Federal de Educación se instrumentaron en etapas y con condiciones diversas en cada jurisdicción. De hecho, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires nunca aplicó la estructura prevista por la Ley 24.195. Estos desajustes de la estructura educativa redundaron en una dispersa titulación y en planes de estudio variados que no respondían a los acuerdos emanados por el Consejo Federal. La etapa de transición contemplada para la implementación de la Ley Federal devino, finalmente, en permanencia. La cristalización de este proceso se expresó en la coexistencia de un sistema educativo ajustado a la Ley 24.195 y a las resoluciones del Consejo Federal y de otro que se seguía rigiendo por normas anteriores. Para fines de los años 90 se presenta un sistema educativo federal disímil, con superposiciones normativas y una opción pedagógica a distancia en pleno crecimiento.

La urdimbre legal-federal y nacional- que regía para el sistema educativo fue lo suficientemente porosa como para facilitar la germinación de propuestas de educación a distancia de dudosa calidad y que no se ajustaban o se ajustaban parcialmente a las normas vigentes. En algunos casos la coexistencia de regulaciones contradictorias y en otros la ausencia de regulaciones - en el caso de la educación secundaria o de estudios técnicos- hizo que muchos de los alumnos que elegían esta opción pedagógica se encontraran al final de su carrera con un título que carecía de legalidad para proseguir estudios superiores o insertarse en el mercado laboral.

Las reiteradas denuncias ante la profusión de títulos sin validez legal derivaron en la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Nación, que en su Resolución N° 168/01 atribuyó esta situación a *“la falta de coordinación entre las autoridades de las distintas jurisdicciones y la ausencia de reglas claras respecto al control y la validación de los cursos a distancia, ha permitido que tales irregularidades se verifiquen”*.

Para contrarrestar estas anomalías, la Defensoría requiere la intervención del Consejo Federal a fin de que *“... se adopten los mecanismos apropiados para coordinar el control de los estudios bajo esta modalidad y la validez de los estudios que se emitan”*¹⁷.

El desarrollo de la educación a distancia requería entonces una definición en las regulaciones vigentes hasta ese momento que, integrando en una instancia federal específica la coordinación de la evaluación, garantizara la validez de los títulos y que despejara prejuicios sobre esta opción pedagógica.

Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia

La aprobación de la Resolución CFCyE N° 183/02 intenta dar respuesta a esta situación y brinda un primer marco normativo en lo que hace a la regulación de la educación a distancia en Argentina para el nivel medio y superior no universitario¹⁸. Dicha resolución crea la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia dentro del Consejo Federal de Cultura y Educación. A su vez, prevé la verificación del cumplimiento de las normas vigentes-federales y jurisdiccionales-, la concertación de parámetros comunes para el desarrollo de carreras a distancia y la coordinación y control de las jurisdicciones para garantizar la calidad y la legalidad de las ofertas. En su artículo 7 establece: *“Las jurisdicciones se comprometen a no reconocer a las ofertas hasta tanto las mismas no acrediten ante “la Comisión”. La instancia previa ante la Comisión Federal y la inscripción en su registro por parte de las instituciones será de carácter obligatorio y excluyente tanto para el reconocimiento jurisdiccional como para la validez nacional de los títulos de dichas ofertas educativas.”*

17 Resolución DPN N° 168/01

18 CF Ley 24.195 art. 10

La Comisión es un organismo colegiado constituido por catorce evaluadores: dos representantes por cada una de las regiones educativas del país¹⁹ y cuatro por la cartera educativa nacional, designados por la Asamblea Federal de Consejo por el término de dos años y está coordinada por la Secretaría General del Consejo Federal. Tiene competencias en la evaluación de todas las propuestas de educación a distancia de nivel primario y secundario para adultos y de aquellas que imparten los institutos de educación superior de jurisdicción provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los comienzos de las tareas de la Comisión fueron complejos. A la falta de antecedentes legales e institucionales -dado que no existía normativa internacional disponible para tomar como referencia en la regulación de la educación a distancia en un sistema federal como el de Argentina-²⁰, se añadía la ausencia de un diagnóstico o planificación que contemplara la dimensión, orientación y características de este universo. Se suma a estas dificultades, la necesidad de aplicar para el análisis de las ofertas presentadas por las instituciones de todo el país, las normas referidas al conjunto del sistema educativo superpuestas y aún contradictorias.

La serie de normas federales complementarias a la Resolución 183/02²¹, resoluciones ministeriales sobre validez nacional y circuitos operativos y los acuerdos de la propia Comisión en torno a la definición de criterios pedagógicos, prototipos de presentación y pautas generales para desarrollo de las propuestas, plazos y alcances de los dictámenes, dan cuenta de la complejidad del proceso. Resultan expresivas de la decisión política de las autoridades educativas nacionales y jurisdiccionales de promover el desarrollo de la educación a distancia a través de escenarios institucionales y normativos articula-

19 Región Centro: Buenos Aires, CABA, Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos; Región Sur: Tierra del Fuego, Santa Cruz; Chubut, Neuquén, Río Negro y La Pampa; Región Cuyo: Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja; Región NOA: Salta, Tucumán, Jujuy y Catamarca; Región NEA: Formosa, Misiones, Santiago del Estero, Corrientes y Chaco.

20 La educación superior universitaria posee su propia normativa Ley de Educación Superior N° 24521, Resoluciones Ministeriales N°s 1423/98, 1716/98; Decreto PEN 81/98, Resolución Ministerial 1717/04

21 Resoluciones CFCyE N°s 205/03, 206/03, 213/04, 221/04, 252/05 y resolución CFE 11/07

dos sin dejar librado su evolución a la mera lógica del mercado. Los acuerdos federales logrados desde 2003 a la fecha implicaron un mayor ordenamiento y planificación de esta opción pedagógica, y a la vez generaron condiciones para la sustentabilidad de la educación a distancia en términos de y calidad y legalidad.

Pese a las dificultades señaladas, la claridad en torno a los propósitos y el convencimiento de que un compromiso por la inclusión educativa requería de un sistema de educación a distancia absolutamente integrado al resto del sistema educativo nacional con iguales estándares de calidad que la educación presencial, guió la tarea de la Comisión desde sus inicios. Fue acompañada por una progresiva inclusión de las jurisdicciones en la supervisión de la EAD, aunque la propia estructura del sistema educativo y la falta de experiencia conjunta limita aún su desarrollo con criterios de calidad y de gestión homogéneos.

La Comisión asumió desde el principio la doble responsabilidad de ejercer el control de calidad desde el Estado y orientar a las instituciones educativas en el mejoramiento de la calidad de sus propuestas a partir de los criterios de evaluación utilizados, los protocolos para las convocatorias y de los dictámenes emitidos. En el transcurso de estos seis años ha atravesado distintas etapas, en las que ha madurado y se ha fortalecido a partir de la experiencia. Una primera etapa de transición le permitió tomar contacto y estimar la situación real del desarrollo de la educación a distancia en el país y a partir de las prácticas y rutinas institucionales existentes avanzar progresivamente en el camino de su mejoramiento. La tarea de la Comisión constituye en sí misma una experiencia valiosa y de características inéditas en el país.

Es válido rescatar entre los objetivos que se propuso y mantiene la Comisión:

- la construcción de un colectivo de reflexión federal que permita compartir los principios y las tareas específicas a cargo, con la integración de las diferencias y el logro de consensos,

- la producción en común de criterios y pautas de evaluación que permitan contemplar la diversidad de contextos regionales, institucionales, de planes de estudio y titulaciones, entre otras cuestiones fundamentales a atender. Ello exige largas jornadas de debate, consultas a especialistas nacionales e internacionales, análisis de bibliografía, y el establecimiento de talleres de discusión anuales que incorporen adecuaciones a fin de otorgar mayor pertinencia a los procesos de evaluación de esta opción pedagógica,
- la atención a las necesidades e intereses de las jurisdicciones responsables de la gestión de los servicios educativos, según las características que presenta cada una de ellas. Ello exige un diálogo de consulta e intercambio permanente con los referentes provinciales que contribuye a la contextualización institucional. Aporta además, el valor agregado de un crecimiento en común con los responsables de las jurisdicciones.
- la orientación para el mejoramiento de la oferta de educación a distancia a través de procesos graduales de avance. Dictámenes, planillas de evaluación y protocolos conforman un conjunto de herramientas para la auto evaluación institucional cuyo aprovechamiento podría redundar en la promoción de estrategias para contrarrestar la deserción de los alumnos y el paulatino mejoramiento de la calidad de los estudios. Ello demanda la construcción de un camino crítico, una sucesión ordenada de requisitos de cualificación, que se constituyen en metas a lograr a medida que se recorre junto con las jurisdicciones y las instituciones los procesos de evaluación y se replantean ante cada convocatoria a evaluación.

La educación a distancia en la Ley de Educación Nacional

A diferencia de la anterior Ley Federal de Educación en que la educación a distancia estaba asociada a *“innovaciones educativas”* y a las *“carencias”* respecto de la educación formal, sin demasiadas precisiones, la Ley de Educación Nacional establece en ocho artículos agrupados en un título

específico²² sus características, alcances, así como los requisitos y el circuito operativo para la validez de los títulos y certificaciones de estos estudios. Se define a la educación a distancia como una opción pedagógica y didáctica aplicable a distintos niveles y modalidades del sistema educativo nacional, *"que coadyuva al logro de los objetivos de la política educativa y puede integrarse tanto a la educación formal como a la educación no formal"* y *".....donde la relación docente-alumno se encuentra separada en el tiempo y/o en el espacio, durante todo o gran parte del proceso educativo, en el marco de una estrategia pedagógica integral que utiliza soportes materiales y recursos tecnológicos diseñados especialmente para que los/as alumnos/as alcancen los objetivos de la propuesta educativa"*²³. A su vez, prevé el diseño de estrategias conjuntas entre las jurisdicciones para avanzar en criterios de calidad y en la definición de mecanismos de regulación pertinentes. Sin embargo es en la apreciación de sus alcances donde se advierten las diferencias más sustantivas. En tal sentido, la Ley de Educación Nacional considera la educación a distancia como una opción pedagógica capaz de promover una efectiva igualdad de oportunidades para todos los estudiantes, resalta su trascendencia como una alternativa genuina para la inclusión educativa de jóvenes y adultos. Ello implica colocar a los estudios a distancia en situación de igualdad con la opción presencial y rescatar su valor y proyección en la actual sociedad del conocimiento.

Las disposiciones de la ley de Educación Nacional se completan con la atribución que le otorga la Ley a la Secretaría General como ámbito de coordinación federal de estas ofertas y en el carácter obligatorio que tienen para las jurisdicciones el cumplimiento de las resoluciones que emanan del Consejo Federal. Las previsiones específicas sobre EAD que contempla la Ley se han nutrido del trabajo realizado por la Comisión Federal de Educación a Distancia y de los consensos alcanzados desde 2002 en adelante por el Consejo Federal.

22 Ley 26.206 Título VIII

23 Ley de Educación Nacional N° 26.206 capítulo VII

Acuerdo Marco de Educación a Distancia

El Acuerdo Marco de Educación a Distancia fue aprobado por Resolución del Consejo Federal de Educación N° 32 en el año 2007, luego de extensos debates en los que participaron autoridades educativas provinciales y nacionales, equipos técnicos jurisdiccionales, los evaluadores de la Comisión Federal y reconocidos especialistas nacionales e internacionales. Su aplicación es de carácter obligatorio a partir del 1° de enero de 2008.

Esta norma reúne los aprendizajes producidos en el curso del camino recorrido y reafirma la gestión federal en una temática que por sus propias características, expansión y potencialidades requiere, además de decisiones conjuntas de índole operativa, consensos políticos y pedagógicos que tomen en cuenta los diversos escenarios institucionales, los nuevos paradigmas educativos y las transformaciones operadas en la sociedad y en el campo de la ciencia y la tecnología, resguardando deberes, derechos y principios consagrados por la Constitución Nacional y por la Ley de Educación Nacional

En el artículo 4 de su cuerpo resolutivo establece que *“en atención a los procesos de implementación de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 y al desarrollo de la educación a distancia, la Secretaría General del Consejo Federal de Educación quedará habilitada a impulsar cada dos (2) años calendario, la revisión y actualización del presente acuerdo marco y sus normas derivadas.”*, lo cual parece indicar la comprensión de estar frente a un universo que registra cambios continuos y en expansión que debe ser acompañado en su evolución.

La Resolución N° 32/07 está estructurada en un cuerpo normativo y dos Anexos. El primero de ellos contiene los lineamientos políticos que enmarcan y fundamentan la propuesta y los lineamientos, criterios y orientaciones pedagógicas de la educación a distancia. Está dirigido a orientar a las jurisdicciones y las instituciones educativas para la mejora de la calidad en el diseño y la ejecución de proyectos de estudios a distancia. El Anexo II, de carácter prescriptivo, aborda la

gestión federal de la educación a distancia, procedimientos, los procesos de evaluación de la Comisión Federal y de validación nacional de títulos.

Los lineamientos políticos enunciados en el Anexo I destacan la potencialidad de la educación a distancia y su incorporación al sistema educativo nacional como una opción pedagógica y didáctica. Esta decisión reconoce las posibilidades de la educación a distancia para reducir la deuda educativa histórica, en el marco de las políticas generales y para atender a las nuevas necesidades que educativas que la sociedad requiere. Al anticipar futuros escenarios advierte también sobre las transformaciones que los recursos tecnológicos están produciendo en la educación dado que permiten mayor acceso a la información y a la comunicación. A propósito de ello, alerta acerca de la brecha digital que podría sumarse a la brecha social y educativa. Esta situación no puede desconocerse desde el Estado que se propone un desarrollo más armónico en el acceso al conocimiento. Por ello, el acuerdo resalta que no sólo deben considerarse políticas de conectividad y de facilitación del acceso a las TIC sino que resulta imperioso formular lineamientos políticos específicos para definir el papel que se le asignará a la educación a distancia en el marco de las políticas generales del país.

En el Anexo I se explicita, además, el concepto de educación a distancia que se asume y las características particulares de esta opción pedagógica. Entre los aspectos singulares que ponen de manifiesto el enfoque adoptado resulta significativo destacar la necesidad de construir un ambiente de aprendizaje cuyo centro es el alumno, que posibilite la interacción con los distintos componentes mediante el acompañamiento permanente de los docentes para la apropiación de la propuesta de contenidos y la construcción de conocimientos. En este sentido se acentúa la importancia de que los docentes reelaboren sus representaciones y resignifiquen sus prácticas acerca del ejercicio de sus funciones adecuándolas a esta opción pedagógica. Se hace hincapié además en la selección de medios y recursos tecnológicos que cuentan con potencialidades específicas a consi-

derar para elegir aquellos que estén en consonancia con las características de la población destinataria, los objetivos de aprendizaje y los requerimientos didácticos de la propuesta. Se enuncian, asimismo, un conjunto de estrategias e intervenciones que se incorporan en los materiales, en las actividades y en todos los componentes de la propuesta educativa con el propósito de propiciar y apoyar el aprendizaje. Entre los distintos temas tratados se toma en cuenta la especificidad del modelo de gestión institucional que la educación a distancia requiere. La singularidad del modelo de gestión reside en la organización y desarrollo de un dispositivo integral en el que se establecen las relaciones entre los actores participantes y las formas de comunicación que resultan imprescindibles para instrumentar el proyecto. Destaca la organización de equipos profesionales conformados por especialistas, docentes, diseñadores, administradores de plataformas, la gestión académica y administrativa de todos los dispositivos, recursos inherentes al desarrollo y evaluación de la carrera, el acompañamiento de los docentes, su formación continua y específica en educación a distancia y el personal de apoyo administrativo. Se presentan además cuestiones referidas a planes de estudio, gestión de interacciones entre docentes y alumnos, organización de prácticas y pasantías para estudios de educación superior, etc. Se propone como objeto de tratamiento especial en futuros documentos la evaluación de la gestión institucional y sus resultados.

El Anexo II plantea la modalidad de gestión y administración de las ofertas formativas de educación a distancia, define las funciones de cada uno de los organismos intervinientes, el Ministerio de Educación Nacional, el Consejo Federal de Educación, la Secretaría General del Consejo Federal de Educación, la Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia, , las Jurisdicciones. En su artículo 1º las autoridades educativas *“acuerdan establecer una gestión y administración federal de las ofertas formativas de EaD y organizar áreas institucionales específicas de EaD en los ámbitos correspondientes, a fin de impulsar su desarrollo, supervisión y control. Estas áreas posibilitarán las acciones de articulación intra e interjurisdiccional para la gestión federal de los estudios a distancia.”*

Ello implica la construcción de un novedoso espacio colaborativo, de intercambio y resolución conjunta de las decisiones que importan para estimular el desarrollo y ejercer el control de los estudios de educación a distancia y supone la progresiva concreción de espacios federales de gestión y regulación para atender los nuevos desafíos que implica el crecimiento de la EaD.

A su vez, queda a cargo del Consejo Federal de Educación, el *“Dictar normas que establezcan los dispositivos de implementación, control y supervisión federal para la EaD.”* La producción de criterios comunes consensuados para la supervisión para este tipo de estudios es una tarea imprescindible a realizar puesto que, por una parte, en una gestión colaborativa resulta fundamental contar con enfoques compartidos para el abordaje de la supervisión y, por otra, es también fundamental establecer los abordajes peculiares que permitan supervisar las singularidades y la complejidad de los estudios de educación a distancia.

En este mismo sentido, el Acuerdo avanza también al ratificar las funciones asignadas a la Comisión Federal y añadir la tarea de *“Realizar auditorías en forma conjunta con las jurisdicciones a fin de contribuir al mejoramiento de la implementación de las ofertas a distancia.”* Significa que los procesos de evaluación de las propuestas se completarán y enriquecerán a partir de la presencia en el campo, la constatación del cumplimiento de la propuesta aprobada y abrirá la posibilidad de un diálogo con los actores involucrados que promueva el mejoramiento de las actividades.

Por otra parte, el área responsable de los estudios de educación a distancia de las jurisdicciones tendrá por misión *“planificar, diseñar, gestionar y evaluar estrategias para orientar el crecimiento de la misma atendiendo a los contextos provincial, regional, federal, nacional estableciendo vinculaciones dentro del Estado y con otros sectores de la sociedad.”* Entre las tareas descriptas se incluyen la de orientar a las instituciones para la elaboración o adecuación de los proyectos y la de formar, capacitar y sostener un equipo de control y supervisión de los estudios de educación a distancia.

Importa señalar que entre las funciones a cubrir por la Secretaría General del Consejo Federal de Educación se establece la de proponer y desarrollar líneas de capacitación dirigidas a las áreas técnicas y de supervisión de las jurisdicciones, crear, coordinar y administrar una Red Federal de Información de estudios de educación a distancia integrada por todas las jurisdicciones, propiciar y desarrollar estudios de investigación que incluya monitoreos del estado de avance de la gestión de la educación a distancia.

El Anexo trata además acerca de cuestiones relativas a sedes institucionales, diseño y organización de las ofertas a distancia, presentaciones ante la Comisión Federal, y procedimientos de implementación del Acuerdo.

El futuro

El arduo trayecto recorrido desde la ejecución de las primeras experiencias de Educación a Distancia, su reconocimiento en la Ley Federal, el tratamiento en los primeros acuerdos del Consejo Federal de Educación hasta la actualidad, cuando se cuenta con un marco normativo integral, supone haber realizado una apuesta en favor de la educación a distancia. En el presente se cuenta con la experiencia de la Comisión Federal, la progresiva constitución de equipos en las jurisdicciones y un marco normativo que prevé abreviar en las prácticas y conocimientos reunidos y, hacia el futuro, atender y entender en los nuevos escenarios que plantearán las demandas sociales y las innovaciones tecnológicas. Ello supone una política pública que ha puesto en agenda a la Educación a Distancia.

La etapa que se abre exige por una parte, identificar las tareas pendientes, entre las cuales, se reconoce en primera instancia la necesidad de intensificar la formación continua de equipos especializados en educación a distancia, en procesos de evaluación, supervisión y evaluación institucional para esta opción pedagógica. Por otra parte, requiere profundizar la articulación de una gestión federal que sostenga, actualice y fortalezca la trayectoria recorrida, promueva

condiciones para lograr crecientes niveles de calidad y traduzca las potencialidades de la educación a distancia en propuestas educativas que atiendan la diversidad y la inclusión.

BIBLIOGRAFÍA

BRASLAVSKY, C. (1996), "Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino (1984-1995)", en Revista Propuesta Educativa, N°14, agosto.

Consejo Federal de Educación. (2007), "Balance de Gestión 2003-2007", Res. CFE N° 29/07. Buenos Aires. Argentina.

Esta normativa está disponible en [http:// www. me.gov.ar](http://www.me.gov.ar)

FALLETI, T. (2001), "Federalismo y descentralización educativa en Argentina: la constitución, los gobernadores y el Consejo Federal de Educación", en: Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en la América Latina de los ´90, Boletín N°9, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Buenos Aires.

GUTIÉRREZ PÉREZ, F.; PRIETO CASTILLO, D. (1993) "La mediación pedagógica: apuntes para una educación a distancia alternativa" La Crujía. Buenos Aires. Argentina.

KISILEVSKY, M. (1998), "Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas", Tesis de Maestría, FLACSO.

Ley de Educación Nacional N° 26.206

MENA, M. (2004), "La Educación a Distancia en América Latina. Modelos, Tecnologías y Realidades". 1a. ed. Buenos Aires, La Crujía: Stella: ICDE – UNESCO.

MENA, M. (2007), "Construyendo la nueva agenda de la Educación a Distancia" La Crujía. Buenos Aires. Argentina

Resolución Consejo Federal de Cultura y Educación N° 183/02

Resolución Consejo Federal de Educación N° 32/07

SENEN GONZALEZ, S. (2000), Argentina: actores e instrumentos de la reforma educativa. Propuestas del centro y respuestas de la periferia, Universidad de Buenos Aires y Universidad Nacional de General San Martín, Mimeo.

TEDESCO, J. Y TENTI, E. (2001), La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades, Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

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

Horacio Santángelo²⁴

RESUMEN

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

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

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

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

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

ABSTRACT

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

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

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

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

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

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

INTENCIÓN COMUNICATIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Análisis del proceso histórico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Área de Educación a Distancia, a comienzo de 2002

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

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

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

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

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

Replanteo del tema de Educación a Distancia

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

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

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

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

El documento preliminar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Un Modelo Educativo de referencia

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

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

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

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

- La Interacción docentes / estudiantes y estudiantes entre sí

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

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

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

- Los Materiales para la enseñanza

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

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

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

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

- Las Tecnologías de la Información y la Comunicación

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

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

- Los formatos de Evaluación

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

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

- Las Sedes distantes

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

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

La elaboración de la normativa nacional. Descripción del proceso

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

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

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

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

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

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

Los especialistas representaban a siguientes países e instituciones:

España (UNED, UOC, UIB, UPF)

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

Brasil (UFRGdS)

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

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

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

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

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

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

Rosario Domingo, UNED

Carmen Alba Pastor, Universidad Complutense de Madrid

Martín Becerra, Universidad Nacional de Quilmes

Uriel Rubén Cukierman, UTN

Lourdes Galeana, Universidad de Colima

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

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

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

La normativa sobre educación a distancia universitaria en argentina

La Resolución Ministerial 1717, del 29 de diciembre de 2004

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

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

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

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

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



El Encuadre Institucional

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

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

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

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

El Encuadre Legal

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

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

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

El Marco Operativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La definición de Educación a Distancia

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

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

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

Ellos son:

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

El Modelo educativo de referencia

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

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

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

El Perfil y desempeño de los docentes

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

La Interacción de docentes y estudiantes y estudiantes entre sí

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

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

Los Materiales para el aprendizaje

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

Las Tecnologías de información y comunicación

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

Los Formatos de evaluación

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

Los Centros de apoyo distantes de la institución central

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

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

Balance y perspectiva

Aporte crítico y constructivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Algunas puntualizaciones destacables, son:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NORMATIVA PARA LA REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN BOLIVIA

Alvaro E. Padilla Omiste²⁵

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo presentar el “estado del arte” del desarrollo de la Educación a Distancia en la República de Bolivia a nivel de la educación superior, constituyendo, de alguna manera, una actualización parcial de la temática investigada previamente por el autor²⁶. Para su elaboración, se han consultado fuentes originales (como la Gaceta Oficial de Bolivia), publicaciones y documentos institucionales, trabajos previos realizados sobre el tema o que lo comprenden. Así mismo, se ha visitado universidades públicas y privadas, entrevistado a sus autoridades y llevado adelante una minuciosa revisión de las páginas web relacionadas con el tema.

Para una mejor comprensión se resumen en los Antecedentes algunos elementos de la estructura de la educación superior en Bolivia, describiéndose el Marco Legal, de la Ley de Reforma Educativa, un nuevo proyecto de ley, actualmente en manos del Parlamento Nacional y un proyecto específico de ley para la organización de universidades virtuales. Posteriormente se describen los desarrollos en los aspectos normativos de la educación a distancia en el Sistema de la Universidad Boliviana, para terminar con varias Conclusiones que se desprenden del estudio, las que evidencian que, aunque

25 M.Sc. División de Programas de Postgrado, Universidad Militar de las Fuerzas Armadas. Escuela de Comando y Estado Mayor. Cochabamba, Bolivia. E-mail: apadilla@mac.com

26 Trabajo realizado bajo Contrato No.: 886.376.2 para IESALC-UNESCO, con el título de “Diagnóstico de la educación superior virtual en Bolivia” en Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribbean, Enero de 2003.

con severas limitaciones políticas y estructurales, las instituciones de educación vienen avanzando en la aplicación de las modalidades de educación a distancia (semipresencial y/o virtual).

ABSTRACT

The study presents the "state of the art" of Distance Education in Bolivia at the higher education level and it can be considered as an "upgrade" of previous work by the author. Original sources where consulted (e.g.: "Gaceta Oficial de Bolivia"), books, papers and institutional related documents and university and government officers where interviewed as well.

A short Background of the Bolivian higher educational system is presented. The legal framework of the "Ley de Reforma Educativa", a new projected law pending on a Parliament decision and law proposing the organization of virtual education universities are summarized. Normative and regulatory aspects of distance education of the "Sistema de la Universidad Boliviana" are discussed and finally several Conclusions are drawn pointing out that in spite of the prevailing severe constrains and problems distance education (semipresencial and/or virtual) is advancing in Bolivia.

ANTECEDENTES

El nivel de la educación superior en Bolivia está integrado por la educación superior universitaria, que es responsabilidad de las Universidades Públicas y Privadas y, la educación superior no universitaria, de responsabilidad estatal y privada, todas bajo la tuición del Ministerio de Educación.

Las Universidades Públicas y Autónomas se rigen de acuerdo a los mandatos de la Constitución Política del Estado y de según a sus propios estatutos y reglamentos. Las Universidades Privadas se rigen por lo estipulado en el texto constitucional y se norman de acuerdo al Reglamento General de Universidades Privadas, aprobado por

el Poder Ejecutivo y por sus propios reglamentos, aprobados por el Ministerio de Educación.

El nivel superior de la educación en Bolivia, comprende la formación técnica-profesional de tercer nivel, la tecnológica, la humanística, artística y científica, incluyendo la capacitación y la especialización de postgrado. Integran el nivel superior las Universidades Públicas, las Universidades Privadas, los Institutos Normales Superiores, los institutos técnicos públicos y privados, los institutos de formación de las Fuerzas Armadas de la Nación y de la Policía Nacional.

Son funciones de las Universidades Públicas y Privadas, la docencia, la investigación científica, la interacción social y la difusión cultural, desarrolladas a través de sus actividades científicas, académicas y administrativas.

Las Universidades Públicas y Autónomas se rigen de acuerdo a los mandatos de la Constitución Política del Estado y de según a sus propios estatutos y reglamentos. Las Universidades Privadas se rigen por lo estipulado en el texto constitucional y se norman de acuerdo al Reglamento General de Universidades Privadas, aprobado por el Poder Ejecutivo y por sus propios reglamentos, aprobados por el Ministerio de Educación.

El Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB) es el Organismo Central del Sistema de la Universidad Boliviana, de acuerdo al Art. 185 de la Constitución Política del Estado, planifica, programa, coordina y ejecuta las disposiciones del Congreso Nacional de Universidades y las Conferencias, en estricta sujeción al Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana.

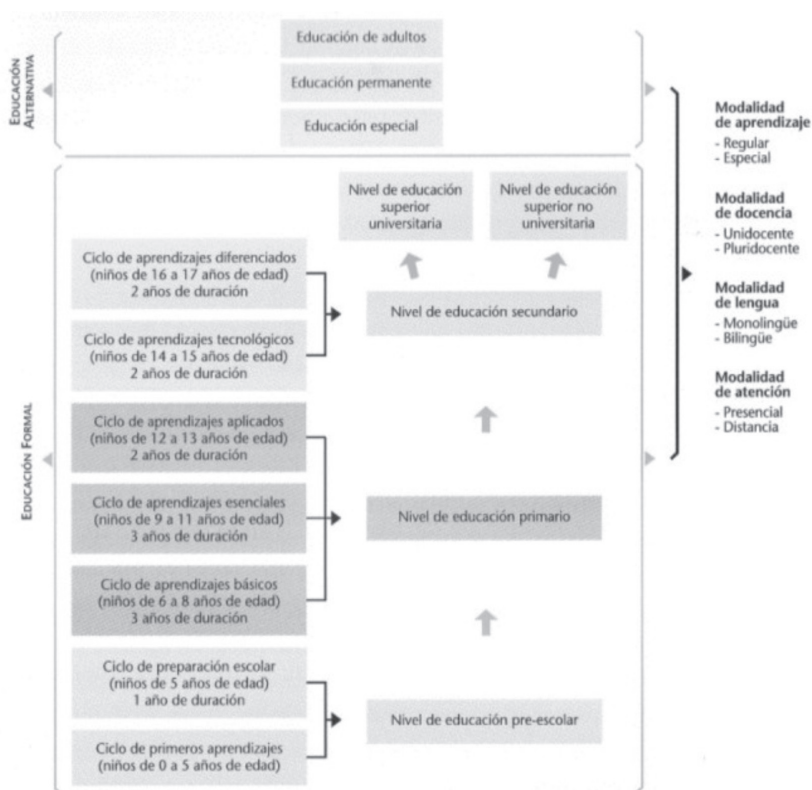
Adicionalmente a la educación superior universitaria, el SEN comprende los programas de educación superior no universitaria que ofrecen los institutos de formación técnica y tecnológica, conducentes a la formación de Técnicos medios (2 años de estudio) Técnicos superiores (3 años de estudio). Estos programas tienen un carácter terminal y no conducen a otras

opciones de educación superior. El objetivo de la educación superior no universitaria es brindar formación profesional y práctica, de acuerdo con los intereses de los educandos y la potencial estructura ocupacional del país.

MARCO LEGAL

Debido a la precariedad de las políticas y planes de desarrollo institucionales sobre Educación a Distancia, la actual normativa que rige esta modalidad de enseñanza es insuficiente y no favorece su desarrollo²⁷.

Figura 1. Bolivia: Estructura de Organización Curricular



Fuente: Ministerio de educación (1)

²⁷ Un estudio completo sobre el marco legal de la educación superior boliviana se puede encontrar en: Daza Ondarza Mónica. "Estudio evolutivo de la legislación en educación superior de la República de Bolivia". Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC – UNESCO). Observatorio de la Educación Superior en América Latina. Programa de Informes Temáticos. Diciembre, 2003.

Los últimos años Bolivia ha estado viviendo una serie de ajustes estructurales y, de inicio, el tema de la educación ha sido parte las políticas del actual gobierno, que asumió funciones en enero de 2006.

Se encuentra en la agenda del Parlamento el tratamiento de un nuevo proyecto de Ley de Reforma Educativa [2] elaborado por el gobierno actual denominado "Avelino Siñani – Elizardo Pérez"²⁸; mientras tanto, aunque la actual Ley 1565 de Reforma Educativa [3], de 7 de julio de 1994 ha sido virtualmente descartada por el Poder Ejecutivo, tiene alguna vigencia y se aplica discrecionalmente pero, en los hechos, es posible afirmar que en la actualidad la educación en Bolivia vive en una suerte de "limbo" legal.

La Ley 1565 reconoce en la Estructura de Formación Curricular (Ver Figura 1) la modalidades de atención a distancia, "...con el apoyo de medios de comunicación, envío de materiales y asistencia de monitores". (Art. 9), encomendando a la Secretaría Nacional de Educación, en coordinación con los Institutos Normales Superiores y las Universidades, la programación de cursos complementarios "...en las modalidades presencial o a distancia". (Art. 16).

MARCO REGLAMENTARIO

En concordancia con la Ley 1565, se ha generado Decretos Reglamentarios [4] como el Reglamento General de Universidades Privadas [5, 6 y 7] por el que las universidades privadas certificadas como plenas, tienen la posibilidad de solicitar autorización para la apertura de nuevas carreras o programas de pregrado, "en las modalidades presencial, semi presencial y a distancia, y programas de postgrado, en las modalidades presencial, semi presencial, a distancia y virtual". (Art. 77).

Un Capítulo completo (Cap. 15) de dicho reglamento regula el funcionamiento de las modalidades semipresencial, a distancia y

²⁸ Denominada así en homenaje Elizardo Pérez y Avelino Siñani, fundadores de la escuela indígena de Warisata (2 de agosto de 1931) en la provincia Omasuyos, en el altiplano del departamento de La Paz.

virtual, a las que describe como modalidades de enseñanza alternativas a la modalidad presencial, reconociendo que, de regirse estrictamente a lo establecido en el mencionado Reglamento, la formación de profesionales tendría el mismo nivel de la modalidad presencial (Art. 118).

La apertura de carreras o programas en las modalidades semi-presencial, a distancia y virtual, se limita a las universidades privadas certificadas como plenas y únicamente en el nivel postgradual, bajo "Resolución Ministerial expresa" y con exclusión de carreras "con alto contenido práctico", como las de Ciencias de la Salud (Art. 119).

La Modalidad a Distancia es caracterizada en este Reglamento "...por la separación física entre alumnos y profesores" y por "las interacciones entre ellos", que se realizan "a través de mecanismos impresos, mecánicos o electrónicos, que deben garantizar la formación y aprendizaje". Se reconoce a esta modalidad como "un proceso sistemático" que implica "establecer y definir claramente los objetivos de aprendizaje, componentes, interrelaciones y mecanismos de control de calidad intra y extra programáticos, procedimientos de obtención, seguimiento y control de información académica, que permita asegurar la regularidad de las actividades de formación". (Art. 122).

La virtualidad se describe como una modalidad semipresencial y se caracteriza por el uso de una plataforma informática en el medio virtual mediante "un conjunto de técnicas y procesos de estudio e investigación académica que se caracteriza por la interactividad entre el estudiante y sus docentes, sus compañeros de estudio y los materiales multimedia puestos a su alcance a través de la red INTERNET", destacando que "Cierta número de esas actividades deben desenvolverse en la modalidad presencial" y restringiendo también su aplicabilidad al nivel postgradual de las universidades privadas plenas. (Art. 123)

El Artículo 125 describe las características de la modalidad a distancia, señalando que sus "elementos componentes" son comunes

a toda modalidad educativa y que la expresión "a distancia" debe entenderse como la referida a "los límites físicos del '*campus*' universitario", donde la relación de distancia entre estudiante y docente, está referida al hecho de que "el estudiante no tiene un profesor frente él" y al uso de textos programados, o módulos autoinstruccionales. Desde el punto de vista académico de la comunicación, se señala que la misma está basada en programas de enseñanza basada en "módulos, tele educativa, tele conferencia e Internet" y el compromiso estudiantil de su cumplimiento.

Comparativamente, el Artículo 126 señala para la modalidad virtual, elementos comunes a toda modalidad educativa, definiendo el medio virtual de enseñanza – aprendizaje, como un "entorno comunicacional de alta tecnología que se organiza y desarrolla mediante diversos programas (*software*) que simulan un espacio físico en una plataforma informática o *campus* virtual a la que acceden docentes y alumnos mediante el computador personal (*personal computer*, PC)".

Por lo demás, como requisito de graduación de las modalidades "a distancia" y virtual" se establece únicamente el examen de grado y/o la tesis (Art. 127).

En cuanto a la capacidad para soportar esta modalidades, el Art. 127 señala que deberá contarse con "la infraestructura adecuada" y los "recursos de aprendizaje necesarios" para el funcionamiento de las actividades académica y administrativas, así como los recursos didácticos, el equipamiento tecnológico apropiado y otros servicios adicionales, para el desarrollo de las actividades académicas que aseguren un proceso de enseñanza de calidad.

Para la modalidad de enseñanza virtual el mismo Artículo exige, adicionalmente, la existencia de una "Infraestructura virtual" en la que se considera "una plataforma informática como base de un *campus* virtual completo", el que como mínimo, debe ofrecer al usuario servicios -de acceso a- Materiales multimedia de aprendizaje

interactivo en línea (*on line*) "mediante un equipo personal de acceso a la red informática y al portal de la universidad", así como correo electrónico en línea (*on line*) para el acceso directo a consultores, tutores y órganos de gestión o administración de la universidad", además de acceso a servicios de "chat", a la biblioteca virtual de la universidad y de bibliotecas virtuales "de otras universidades y centros nacionales y extranjeros", amén de "Servicios de asistencia al estudiante, en línea (*on line*)".

En su Art. 131, el Reglamento autoriza el establecimiento de convenios con universidades nacionales y/o extranjeras, para desarrollar conjuntamente las modalidades semipresencial y a distancia en el nivel de pregrado y "únicamente universidades extranjeras en la modalidad virtual" (sic).

El Capítulo Décimo Sexto, está dedicado íntegramente a regular en 5 Artículos (132 a 137) el funcionamiento de las Universidades Privadas Virtuales" en lo referido a su Categorización (iniciales y plenas), las Aplicaciones básicas o servicios telemáticos de que deben disponer para funcionar como tales.

Universidades Virtuales

Recientemente, la Honorable Cámara de Diputados ha elaborado un Proyecto de Ley (PL-026/2008) por el que "se encomienda al Ministerio de Educación y Cultura y a las prefecturas de departamento la gestión, ejecución y asignación de recursos técnicos y económicos necesarios, para crear Universidades Virtuales, "con capacidad de formación Técnica Superior y Licenciatura". El proyecto mencionado ha sido dirigido en consulta a las universidades del Sistema, a través del CEUB y se encuentra en consideración del Presidente de la República.

Proyecto de Ley Avelino Siñani

El Artículo 17º señala como una de las Formas de atención del Sistema Educativo la "De participación: presencial, semipresencial, a distancia y virtual".

En lo referente a la Ecuación Alternativa y Especial, el Art. 29 se refiere a los objetivos, señalando como uno de ellos, "Fomentar la educación abierta; desarrollando diversas modalidades de atención: a distancia, semipresencial y virtual" (Sic).

El Art. 31. Plantea como Objetivo: "Garantizar una educación de calidad a través de un currículo integral y diversificado que permita la transitabilidad y articulación en igualdad de condiciones a la educación superior, en modalidades de atención presencial, a distancia y virtual".

REGULACIONES DEL SISTEMA DE LA UNIVERSIDAD BOLIVIANA

Las Universidades Públicas y Autónomas se encuentran bajo la tuición del Estado. Desarrollan sus actividades de acuerdo con lo establecido por los artículos 185, 186 y 187 de la Constitución Política del Estado, por el Estatuto Orgánico de la Universidad Boliviana y sus reglamentos específicos, por el Código de la Educación Boliviana y por el Decreto Supremo 23.950.

El gobierno de las Universidades Públicas y Autónomas se ejecuta mediante las siguientes instancias: El Congreso Nacional de Universidades, que es el órgano superior de gobierno y la máxima autoridad de la Universidad Boliviana. Se reúne cada cuatro años y extraordinariamente, a solicitud de cinco o más universidades. La Conferencia Nacional de Universidades: Es el órgano de gobierno que, entre uno y otro gobierno, asume la dirección máxima de la Universidad. Se reúne ordinariamente dos veces por año y extraordinariamente, cuando lo solicitan tres o más universidades. Los Órganos Nacionales de Asesoramiento, como la Reunión Académica Nacional (RAN) de las Universidades, son instancias de asesoramiento académico, de la investigación y de la interacción social de la Universidad Boliviana. Se reúnen cuando la Conferencia de Universidades así lo requiere o a convocatoria del CEUB.

Las experiencias del SUB en materia de educación a distancia son variadas. La Resolución 14 II-IX Reunión Académica Nacional,

aprobada con Resolución No 02/2000 de la III Conferencia Nacional Ordinaria de Universidades, Trinidad, 31 de agosto de 2000 recomienda al Sistema Universitario la incorporación de Programas Semipresenciales y educación a distancia.

En la III-IX Reunión Académica Nacional, aprobada con Resolución No 04 de la VIII Conferencia Nacional Ordinaria de Universidades en Cochabamba el 30 de agosto de 2001 se aprobó el Documento: "Educación a distancia", para el curso Pre Universitario de la Carrera de Educación de la Universidad Mayor de San Andrés, de la ciudad de La Paz.

La IV – IX Reunión Académica Nacional en fecha 23 de agosto de 2002 invitar a todas las Universidades a desarrollar políticas para la implementación de la modalidad académica de educación a distancia, tomando como base las experiencias de las Universidades Mayor de San Andrés, Mayor de San Simón y Autónoma Gabriel René Moreno y encomienda al Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana coordinar la implementación de una red nacional para el intercambio de experiencias entre las Universidades del Sistema.

Reglamento de la Educación Postgraduada con Componente Virtual de la Universidad Boliviana

En aplicación de las anteriores resoluciones, el CEUB ha elaborado el "Reglamento de la Educación Postgraduada con Componente Virtual de la Universidad Boliviana", que en sus 26 Artículos "constituye el marco legal dentro del cual se deben desarrollar los cursos y programas de postgrado que incluya algún componente virtual según sus características" (Art. 1).

Incluye a "todos los cursos y programas postgraduales que aplican las Tecnologías de Información y Comunicación para ofrecer procesos educativos a través de un servidor Web (sistemas para la administración del aprendizaje, sistemas para la administración de los contenidos del aprendizaje, herramientas de aprendizaje colaborativo, sistemas de universidad virtual)" (Art. 2).

A partir de este Reglamento se reconocen como sinónimos de la modalidad virtual, "los cursos y programas que usen la tecnología descrita en el artículo segundo de este reglamento con el nombre de: Tele – educación, Educación a Distancia, Educación Abierta, Educación Flexible, Educación Virtual, Cursos de Autoaprendizaje, Cursos de Auto-instrucción, Enseñanza y Aprendizaje Virtuales, Educación Abierta a Distancia, Enseñanza no escolarizada, Educación Virtual, Estudio en Casa, Estudio Independiente, Enseñanza Abierta, Estudios no tradicionales, Tele Enseñanza, Educación no presencial, Educación por comunicación mediada por computadora, Teleformación, Educación mediante Tecnologías de la Información, Educación *On-line*, Enseñanza telemática, Educación en el Ciberespacio y otros" (Art. 3).

En Reglamento tiene por objetivo "normar la estructura, los procedimientos y actividades de cursos y programas de Postgrado de la Universidad Boliviana que incluyan algún componente virtual en su diseño" (Art.8) y abarca, desde modalidades de "aprendizaje mixto (combinación de actividades presenciales y virtuales)" hasta "la educación en línea (completamente virtual)". (Art.4)

Mediante la aplicación de este reglamento se reconoce la misma validez a los títulos logrados mediante modalidades semipresenciales o totalmente virtuales que la de los programas presenciales (los más en las universidades bolivianas), al extremo que en su extensión, no se hará "ninguna referencia a la modalidad en que fueron desarrollados". (Art.6).

Adicionalmente a establecer algunas bases para la organización y administración de los "programas virtuales", el Reglamento establece disposiciones sobre la carga horaria y el creditaje, estableciéndose el crédito, que corresponde a "20 horas de trabajo estudiantil documentado y justificado con los objetivos y los criterios de evaluación del curso" (Art. 20); de esta forma, el creditaje mínimo de los programas a nivel de Diplomado queda fijado, respectivamente, en 25 créditos, la Especialidad en 50 créditos, la Maestría en 80 créditos y el Doctorado en 90 créditos (Arts. 20 a 24).

El Reglamento establece “horas de distribución de fondo” correspondiente a Horas Teóricas de Trabajo virtuales, Horas de Trabajo Colaborativo, Horas de Interacción Reflexiva, Horas de trabajo independiente libre en línea, Evaluación y Otras (Art. 25).

CONCLUSIONES

Tal como se señala en estudios previos [8 y 9] es posible afirmar que pese a contar con un buen número de universidades, Bolivia no dispone aún de los recursos humanos suficientes y dista mucho de poseer una infraestructura física y tecnológica adecuada para la organización y funcionamiento de programas académicos a distancia, que podría ampliar las posibilidades de acceso a la educación superior.

Muchas, de las casi sesenta universidades, públicas y privadas establecidas, han avanzado significativamente en los últimos cinco años en materia de educación a distancia, especialmente en la educación virtual de postgrado basada en la utilización de recursos telemáticos.

Un buen número de universidades públicas cuentan con páginas web muy bien diseñadas y plataformas virtuales en desarrollo; tal el caso de la Universidad Mayor de San Simón en Cochabamba, la Universidad Mayor de San Andrés en La Paz, la Universidad Andina Simón Bolívar, en Sucre. De la misma forma, sobresalen universidades privadas como la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA) que, tiene una interesante oferta de programas a distancia, así como la Universidad Privada Boliviana en Cochabamba.

Se ha organizado una Universidad virtual²⁹ y varias universidades han lanzado ofertas de educación a distancia, en acuerdo con universidades del exterior de país.

Se han desarrollado varias tesis y trabajos de investigación educativa, que han culminado con propuestas formales sobre educación a distancia, en especial a nivel de postgrado.

²⁹ <http://www.uvirtual.org/>

La todavía escasa oferta de programas y/o actividades de educación a distancia (especialmente los denominados "virtuales"), no siempre responde a niveles de exigencia y calidad, por lo menos comparables a los programas "presenciales" y son cada vez más evidentes los riesgos de mercantilización de la educación superior virtual, debido a la debilidad de la normativa aplicable.

Persisten los factores que dificultan o imposibilitan el desarrollo con calidad de la educación superior a distancia (semipresencial y/o virtual) a nivel del pregrado, entre los cuales señalamos: la mala calidad de la educación secundaria, la insuficiente y desigual distribución de servicios de telecomunicaciones, el rezago tecnológico, costos y otros problemas normativos y legislativos.

Entre los aspectos que podrían favorecer el desarrollo de la educación superior a distancia (semipresencial y/o virtual) a nivel del pregrado y del postgrado, se pueden señalar: la existencia de un mercado muy competitivo entre proveedores de servicios de Internet y el uso masivo de Internet en los "ciber-cafés", que podrían constituir interesantes y positivos aliados de la infraestructura de la educación superior en el país.

El Sistema de la Universidad Boliviana y las Universidades Privadas coinciden en reconocer como modalidades válidas para los programas de postgrado: la Presencial, la Semipresencial, a Distancia y la Virtual. Este hecho queda respaldado por las Resoluciones de Reuniones Académicas Nacionales y la elaboración de reglamentaciones específicas.

Existe un interés gubernamental manifiesto en fomentar la educación a distancia, que se manifiesta en un Proyecto de Ley específico para la organización de universidades virtuales con oferta de programas a nivel de Licenciatura y Técnico Superior.

La educación superior a distancia (educación virtual) en las universidades bolivianas es una experiencia innovadora reciente, y no ha sido todavía evaluada, que se da en algunas universidades, pero que de acuerdo con las actuales disposiciones legales y normativas seguramente tendrá un importante desarrollo en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

Bolivia. Ministerio de Educación. La Educación en Bolivia: indicadores, cifras y resultados. Segunda Edición. La Paz, Bolivia, 2004.

Bolivia, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Reglamento General de Universidades Privadas (Aprobado por Resolución Ministerial N°440/99 de diciembre de 1999). La Paz.

Bolivia, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Reglamento General de Universidades Privadas. (Aprobado por Decreto Supremo N°26275 de 5 de agosto de 2001). La Paz.

Comisión Nacional de la Nueva Ley de Educación Boliviana. Proyecto de Ley "Nueva Ley de Educación Boliviana" Avelino Siñani – Elizardo Pérez". La Paz, septiembre de 2006.

DAZA R, PADILLA A, ROCA V. "Informe sobre la Educación Superior en Bolivia" preparado para el "Informe sobre la Educación Superior en Iberoamérica 2006", CINDA-UNIVERSIA, Santiago de Chile, 2006 (Edición boliviana, en preparación).

Gaceta Oficial de Bolivia. "Ley de Reforma Educativa", La Paz, 1994.

Gaceta Oficial de Bolivia. "Decretos Reglamentarios a la Ley de Reforma Educativa", La Paz, 1995.

Gaceta Oficial de Bolivia. Edición Especial N° 0088. Reglamento General de Universidades Privadas. 5 de enero de 2006.

PADILLA A. "Diagnóstico de la educación superior virtual en Bolivia"
Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the
Caribbean. IESALC-UNESCO, Enero de 2003

MARCOS REGLAMENTARIOS DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR BRASILEÑA

João Vianney³⁰ y Patricia Lupion Torres³¹

RESUMEN

Este trabajo presenta una investigación sobre las bases legales de la Educación a distancia en Brasil. Hace una breve retrospectiva histórica del período de 1942 a 1996. El recorte definió el análisis de leyes, decretos, resoluciones y edictos relacionados con la educación a distancia, con énfasis para la enseñanza superior. En estos 54 años de historia, se destaca la publicación de la Ley Orgánica de la Enseñanza Secundaria (Reforma Capanema), en 1942, las publicaciones de las tres Leyes de Directrices y Bases de la Educación Nacional, en 1961, 1971 y 1996, y las reglamentaciones subsiguientes hasta el año de 2007.

Fueron identificados cuatro ciclos, con diferentes contenidos y análisis:

1º – Ciclo preliminar, de 1942 a 1995, con legislación referente a la educación a distancia (EaD) de carácter supletorio, sin normas para la enseñanza superior;

2º - Ciclo de la legitimación de la educación a distancia en la enseñanza superior, de 1996 a 2000, en que se establecen para la EaD las características de inclusión social; de contemporaneidad; de flexibilidad; de amplia difusión; de legalidad; de regularidad

30 Doctor en Ciencias Humanas por la Universidad Federal de Santa Catarina. Universidad del Sur de Santa Catarina. vianney@unisul.br Lagos Avenue, 41 CEP 88137100 SC Brazil.

31 Doctora en Ingeniería de Producción por la Universidad Federal de Santa Catarina. Pontificia Universidade Católica de Paraná. patorres@terra.com.br Iapó Street, 1225 CEP 80215901 PR Brazil . 55 41 33227441

federativa; y de metodología apropiada para el autoaprendizaje.

3º - Ciclo de consolidación de la legislación sobre EaD entre 2001 y 2005, con la ratificación de la autonomía universitaria, factor que permite la expansión de la EaD en la enseñanza superior. La educación a distancia adquiere el concepto de un proceso educativo resultante de la interacción y mediación entre alumnos y profesores;

4º - Ciclo de conflictos, en 2006 y 2007, con cambios en la legislación que señalan el aumento del control de la Unión sobre la EaD en la enseñanza superior.

ABSTRACT

In this work we report on a study of the legal foundations of distance learning in Brazil. A brief historical retrospective of the period from 1942 to 1996 is presented, and an analysis of laws, decrees, resolutions and administrative rulings related to distance learning, particularly for higher education, is undertaken. The following events during this 54-year period are worthy of note: publication of the Organic Law of Secondary Education (Capanema Reform) in 1942, publication of the three Laws on the Directives and Tenets of National Education in 1961, 1971 and 1996, and the ensuing regulations up to the year 2007.

Four cycles were identified, with different contents and analyses:

1st – Preliminary cycle, from 1942 to 1995, with legislation relating to distance learning (DL) for adult education but without standards for higher education;

2nd – Cycle, from 1996 to 2000, in which distance learning in higher education is legitimized and the following characteristics of DL are established: social inclusion; contemporaneity; flexibility; widespread diffusion; legality; and appropriateness as a methodology for self-learning;

3rd – Cycle, from 2001 to 2005, in which the legislation covering DL is consolidated, with the ratification of university autonomy, a factor that allowed DL in higher education to expand. Distance learning is defined as an educational process resulting from the interaction and mediation between students and teachers;

4th – Cycle of conflicts, in 2006 and 2007, with changes in the legislation pointing to increased federal government control over DL in higher education.

EL CRECIMIENTO DE LA EaD EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR BRASILEÑA

En el año de 1994 la Universidad Federal de Mato Grosso (UFMT) abrió inscripciones para el examen de admisión del primer curso de graduación a distancia del país. Una licenciatura en Educación Básica, para formar profesores de las series iniciales de la Enseñanza Fundamental. Se inscribieron 536 candidatos, siendo que 352 de estos alcanzaron la calificación necesaria e iniciaron las actividades de aprendizaje en febrero de 1995 (PRETTI, 1996)³². Nació, por tanto, con estos 352 alumnos, la enseñanza de graduación a distancia en el país. Ocho años después, en la primera investigación realizada para dimensionar el crecimiento de la educación a distancia en la enseñanza superior, realizada en 2002, en un estudio financiado por la Unesco³³, fueron identificadas 84.700 matrículas en cursos de graduación y de postgrado a distancia. A finales de 2007, una otra colecta de datos registró 972.826 matrículas en la enseñanza superior a distancia³⁴.

32 PRETTI, Oreste. Inícios e Índícios de um Percurso. Cuiabá: UFMT - NEAD, 1996

33 El estudio La Universidad Virtual en el Brasil fue desarrollado por solicitud del IESALC - Instituto de la Unesco para el Estudio de la Enseñanza Superior en la América Latina y el Caribe. Fue publicado en 2003 por el IESALC y por la editora de la Universidad del Sur de Santa Catarina.

34 Investigación realizada por la publicación Anuário Brasileiro de Educação Aberta y a Distancia, edición 2007. Disponible en <http://www.abraead.com.br/>



El crecimiento de matrículas en la enseñanza universitaria por EaD, en especial durante el período de 2003 a 2006, puede ser visto también en el aumento del número de instituciones que obtuvieron del Ministerio de Educación la acreditación para la oferta de cursos superiores a distancia. Desde 1998 y hasta el año de 2003 apenas 20 instituciones estaban acreditadas. Pero, de 2004 a 2006, el número de acreditados a cada año fue de 24, 27 y de 22 instituciones, respectivamente. Al final de 2006 estaban acreditadas 93 instituciones, y que ofrecían más de 200 cursos superiores. El crecimiento está relacionado, por tanto, con el aumento de número de universidades, centros universitarios y facultades habilitadas a actuar por EaD.



El período de 2001 a 2005 registra la consolidación de tres vertientes que se establecen como modelos de referencia en la educación a

distancia en el Brasil. En la enseñanza superior privada el mercado fue dominado por un modelo de tele educación, con la transmisión de clases en vivo y vía satélite para todo el país. En la enseñanza superior pública, el CEDERJ, el consorcio de cooperación entre universidades federales y estatales en el Estado de Río de Janeiro que inició las operaciones en 2001, desarrolló una propuesta de interiorización universitaria que combina la educación a distancia con la creación de polos regionales - unidades presenciales de apoyo para acceso de los alumnos a laboratorios, bibliotecas y salas de clase para la realización de tutoría presencial³⁵.

Y una parte de las universidades públicas, católicas, instituciones privadas y de universidades comunitarias optan por un modelo de Universidad virtual, con una EaD caracterizada por el uso intensivo de tecnologías digitales para la entrega de contenidos y de actividades para los alumnos, y para promover la interacción de estos con profesores, colegas y soporte técnico y administrativo. En este modelo las etapas presenciales estaban restringidas a la realización de exámenes, con las demás actividades realizadas a distancia. Ocurre, en esta vertiente, una intensificación del modelo desarrollado por la UFSC, UNIFESP y la Universidad Anhembi Morumbi entre 1995 y 2000.

En 2006, el Congreso Nacional aprobó, y la Presidencia de la República sancionó, la Ley 11.273/06³⁶, que dispuso la concesión de becas de estudio y de investigación a participantes de programas de formación inicial y continua de profesores para la educación básica, y que podrían ser ofrecidos a distancia. El día 8 de junio de 2006 la Presidencia firmó el Decreto 5.800/06³⁷, que instituye el Sistema Universidad Abierta de Brasil - UAB, con el objetivo de desarrollar la modalidad de educación a distancia en las instituciones de enseñanza superior públicas; y en mayo del mismo año aprobó el Decreto 5.773/06 que

35 En el segundo semestre de 2007 el CEDERJ tenía 23 polos regionales en el Estado de Río de Janeiro, con atención a 20 mil alumnos de graduación, 11 mil en cursos de preparación a los exámenes de admisión y 5 mil en programas de extensión.

36 La Ley 11.273, de 6 de febrero de 2006, fue publicada en el Diario Oficial de la Unión de 7 de febrero de 2006.

37 El Decreto 5.800/06 fue publicado en el Diario Oficial de la Unión de 9 de junio de 2006.

dispuso la regulación, supervisión y evaluación de las instituciones de educación superior y de cursos superiores de graduación y secuenciales en el sistema federal de enseñanza³⁸. En 2007 fue aprobada y sancionada la Ley 11.502/07, que establece para la educación pública el uso compartido de la enseñanza presencial y de la educación a distancia en cursos para la formación inicial de profesionales del magisterio, y apuntando el uso preferencial de la EaD para la educación continua de profesionales del magisterio.

La caracterización de los ciclos de cambio en la legislación de EaD

El análisis de los instrumentos legislativos, desde 1942 hasta septiembre de 2007, permite identificar cuatro movimientos distintos en la legislación, considerándose como foco de análisis en este estudio, solamente los actos de la instancia federal aplicables a la enseñanza superior a distancia. En la secuencia de este trabajo presentaremos los cuatro ciclos de la legislación de EAD en Brasil.

1 er Ciclo: La educación abierta y a distancia, de carácter suplementario: 1942 - 1995

El primer registro de legislación que permitió la educación a distancia como un recurso de aprendizaje para obtenerse una certificación oficial data del año 1942, cuando fue promulgada la Ley Orgánica de la Enseñanza Secundaria, el ya citado Decreto-Ley 4.244/42, o Reforma Capanema. Los Artículos 91, 92 y 93 de este Decreto-Ley formaban un marco que consistía en la garantía de realizar los estudios sin seguir el régimen escolar. Ese estudio podía llevarse a cabo de acuerdo con la particularidad de cada alumno. La Ley exigía del alumno la participación en exámenes públicos de suficiencia, con la misma complejidad de las pruebas aplicadas a alumnos que estuviesen estudiando regularmente y contemplaba a los aprobados con la certificación equivalente:

38 EL Decreto 5.773/06, de 9 de mayo de 2006, fue publicado en el Diario Oficial de la Unión de 10 de mayo de 2006.

Decreto-Ley 4.244/42 (Reforma Capanema)

Art. 91. A los mayores de diecinueve años será permitida la obtención del certificado de licencia gimnasial, como consecuencia de estudios realizados particularmente, sin la observancia del régimen escolar exigido por esta ley.

Art. 92. Los candidatos a los exámenes de licencia gimnasial, en los términos del artículo anterior, deberán prestarlos en establecimiento de enseñanza secundaria federal o equiparado.

Párrafo único. Los exámenes de los que trata este artículo obedecerán a los preceptos relativos a los exámenes de licencia gimnasial propios de los alumnos regulares de los establecimientos de enseñanza secundaria.

Art. 93. El certificado de licencia gimnasial obtenido en conformidad con el régimen de excepción definido en los dos artículos anteriores dará a su portador los mismos derechos conferidos al certificado de licencia gimnasial obtenido en virtud de la conclusión del curso de primer ciclo.

En la Ley 4.024/61, que revocó la Reforma Capanema, también conocida como la 1ª. Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) no se encontraban en el texto original referencias a la educación a distancia, ni como modalidad, ni en relación con el uso de recursos tecnológicos como instrumentos para potenciar la ofer-

ta educativa del país. Dos artículos de la Ley 4024/61, sin embargo, presentaban en su redacción características de flexibilidad; tanto en la Reforma Capanema como en las LDB y siguientes, esas características estarían presentes y vinculadas a la EaD.

El Artículo 99 de la Ley 4.024/61 preveía, para mayores de 16 años, la realización de exámenes 'madureza'³⁹ para que se pudiese alcanzar la titulación de equivalencia al curso gimnasial⁴⁰, independientemente del régimen escolar; y a los mayores de 19 años, el mismo procedimiento para buscar la titulación de equivalencia al curso colegial⁴¹:

Ley 4.024/61

Art. 99. A los mayores de dieciséis años será permitida la obtención de certificados de conclusión del curso gimnasial, mediante la prestación de exámenes de *madureza*, a continuación de los estudios realizados sin observancia de régimen escolar.

Párrafo único. En las mismas condiciones se permitirá la obtención del certificado de conclusión de curso colegial a los mayores de diecinueve años.

39 Según Menezes e Santos (2002), *madureza* es "el nombre del curso de educación de jóvenes y adultos – y también del examen final de aprobación del curso – que impartía asignaturas de los antiguos gimnasio y colegial, a partir de la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), de 1961. Fijaba en 16 y 19 años las edades mínimas para el inicio de los cursos, respectivamente, de *Madureza Giniasial* y de *Madureza Colegial*. Exigía, sin embargo, un plazo de dos a tres años para su conclusión en cada ciclo, exigencia esa abolida posteriormente por el Decreto-Lei nº 709/69. Eso ocurrió porque la clientela de los exámenes de *madureza* era formada, en su mayoría, por autodidactas que intentaban suplir la formación escolar dentro de sus propias condiciones de vida y de trabajo. Para estas personas solo el examen interesaba".

40 Lo que antes se denominaba 'curso gimnasial' en la LDB de 1961, corresponde en la LDB de 1996, al período de las cuatro últimas séries de la Enseñanza Fundamental.

41 Lo que antes se denominaba 'curso colegial' en la LDB de 1961, corresponde em la LDB de 1996, a la enseñanza de Nivel Medio.

El Artículo 104 de la Ley 4.024/61, sin hacer referencia a la educación a distancia, permitía la organización en carácter experimental de cursos con metodología diferenciada, con flexibilidad curricular y de calendario:

Ley 4.024/61

Artículo 104. Será permitida la organización de cursos o escuelas experimentales, con currículos, métodos y períodos escolares propios, dependiendo de su funcionamiento para fines de validez legal, de la autorización del Consejo Estadual de Educación, cuando se trate de cursos primarios y medios, y del Consejo Federal de Educación, cuando se trate de cursos superiores o de establecimientos de enseñanza primaria y media bajo la jurisdicción del Gobierno Federal.

De esta forma, con una lectura integrada de los Artículos 99 y 104 de la LDB de 1961 sería posible construir interpretaciones favorables y al mismo tiempo conceder autorización para la oferta de cursos a distancia. La Ley 4.024/61, sin embargo, era rígida en el sentido de que los alumnos, aún en los cursos de 'madurez', tendrían que cumplir un tiempo mínimo de tres años de estudios antes de presentar los exámenes de cada nivel. En 1969, el Decreto-Ley 709/69 dio nueva redacción al Artículo 99 de la Ley 4.024/61, y permitió que los exámenes pudiesen ser prestados por alumnos aún sin observar el tiempo mínimo integral o de comprobar frecuencia. Estaba colocada en el texto todavía, la seña para la oferta legal de cursos "madurez" por EaD:

Decreto-Ley 709/69 – De la nueva redacción al Artículo 99 de la Ley 4.024/61

"Art. 99. A los mayores de dieciséis años será permitida la obtención de certificados de conclusión del curso gimnasial, mediante la prestación de exámenes de "madurez", después de los estudios realizados sin observancia del régimen escolar.

Párrafo único. En las mismas condiciones, se permitirá la obtención del certificado de conclusión del curso colegial a los mayores de diecinueve años."

El primer texto legal que hace mención directa del uso de los recursos de la radio y de la televisión para potenciar la enseñanza en el País por medio de la educación a distancia fue el de la Ley de Directrices y Bases de la Educación, publicada en 1971, Ley 5.692/71. El Artículo 25 de la Ley 5.692/71 indicaba la radio, la televisión y los materiales didácticos enviados por correo como instrumentos para promover la difusión de cursos supletorios. El texto destacaba para el uso de los recursos de EaD en la enseñanza suplementaria, las características de amplia difusión para promover la inclusión educativa. La expresión 'educación a distancia' no consta en el texto de la Ley, pero el párrafo segundo del Artículo 25 ofrece amparo y recomienda el uso de los recursos de EaD para potenciar la enseñanza suplementaria:

Ley 5.692/71

Art. 25. La enseñanza suplementaria abarcará, conforme las necesidades a atender, desde la iniciación en la enseñanza de leer, escribir y contar y la formación profesional definida en ley específica hasta el estudio intensivo de asignaturas de la enseñanza regular y la actualización de conocimientos.

§ 1º Los cursos supletorios tendrán estructura, duración y régimen escolar que se ajusten a sus finalidades propias y al tipo especial de alumno a que se destinen.

§ 2º Los cursos supletorios serán impartidos en clases o mediante la utilización de radio, televisión, correo y otros medios de comunicación que permitan alcanzar el mayor número de alumnos.

La posibilidad de utilizar la enseñanza suplementaria y los recursos de EaD como estrategia para la inclusión educacional estaba reforzada en los Artículos 50 y 51 de la misma Ley 5.692/71. Los textos daban

énfasis a la inducción de la escolarización de la mano de obra ya empleada, apuntando hacia una acción integrada de los sistemas de enseñanza con empresas para la difusión de cursos supletorios por educación a distancia:

Ley 5.692/71

Art. 50. Las empresas comerciales e industriales están aún obligadas a asegurar, en cooperación, condiciones de aprendizaje a sus trabajadores menores y a promover la preparación de su personal calificado.

Art. 51. Los sistemas de enseñanza actuarán junto a las empresas de cualquier naturaleza, urbanas o agrícolas, que haya empleados residentes en sus dependencias, en el sentido de que instalen y mantengan, conforme dispone el respectivo sistema y dentro de las peculiaridades locales, receptores de radio y televisión educativos para su personal.

Párrafo único. Las entidades particulares que reciban subvenciones o auxilios del Poder Público deberán colaborar, mediante solicitud de este, en la enseñanza suplementaria de adolescentes y adultos, o en la promoción de cursos y otras actividades con finalidad educativa cultural, instalando puestos de radio o televisión educativos.

Un aspecto común en relación con la enseñanza suplementaria, presente en la Reforma Capanema (Decreto-Ley 4.244/42), en la modificación del Artículo 99 de la Ley 4.024/69 por el Decreto-Ley 709/69 y en la Ley 5.692/71, era la característica de poder permitir la organización de estudios preparatorios de carácter libre, no formal, sin la obligación de frecuencia o comprobación de asistencia, bastando, por tanto, que los alumnos participasen de exámenes presenciales, donde evidenciarían haber alcanzado, o no, los objetivos de aprendizaje propuestos. Los productos ofrecidos a distancia podrían ser tan sólo de estudios autónomos o, como se define en la Reforma Capanema, de estudios hechos “particularmente”, con enfoque en la preparación de los participantes, para las etapas de exámenes presenciales.

Los principales programas de enseñanza suplementaria producidos durante este ciclo inicial de la legislación surgieron con el uso de enseñanza por correo y por radio en seguida a la Reforma Capanema, en la década de 1940, y por sistema de tele curso a partir de 1969, con las series educativas de televisión producidas principalmente por la Fundación Padre Anchieta, mantenedora de la TV Cultura, en San Pablo; por la Fundación Roberto Marinho, vinculada a la Red Globo de Televisión, en Río de Janeiro; y de series de contenido educativo y de apoyo a la actuación de profesores de la Enseñanza Fundamental producidas por la Fundación Roquete Pinto, mantenedora de la TV Educativa, en Río de Janeiro.

La educación abierta y a distancia continuaba ausente de la legislación y se volvía para la iniciación profesional del país desde 1904. Pero tuvo incentivo a través de instituciones con liderazgo en el mercado – y que hasta hoy permanecen en operación, como el Instituto Monitor, el Instituto Padre Réus, y el Instituto Universal Brasileño. Este modelo de educación abierta dirigido a la profesionalización, se consolidó en Brasil como un sector de calificación profesional con capilaridad en todo el territorio, vía entrega de contenidos impresos por sistema de correo.

2º Ciclo: La legitimación de la EaD en la enseñanza superior de graduación: 1996 - 2000

La fase principal para la legitimación de la educación a distancia en la enseñanza superior va de 1996 a 2000, demarcada por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996 (Ley 9.394/96). La incorporación de la educación a distancia con un artículo específico en esta tercera LDB es atribuida a la actuación del entonces senador Darci Ribeiro, defensor de la modalidad como recurso para la modernización y ampliación del acceso a la enseñanza superior en Brasil. Desde la década de 1970 el Ministerio de Educación y el Consejo Federal de Educación discutían la instalación en el país de iniciativas similares a las de la Open University – universidad abierta y a distancia creada en Inglaterra en 1969; y de la UNED – universidad abierta y a distancia

creada en España en 1972⁴². Pero es sólo en la LDB de 1996 donde se establece en el Artículo 80, la validez y el incentivo del Poder Público para la EaD en todos los niveles y modalidades de enseñanza:

Ley 9.394/96

Art. 80. El Poder Público incentivará el desarrollo y la transmisión de programas de enseñanza a distancia, en todos los niveles y modalidades de enseñanza, y de educación continuada.

§ 1º La educación a distancia, organizada con apertura y régimen especiales, será ofrecida por instituciones específicamente acreditadas por la Unión.

§ 2º La Unión reglamentará los requisitos para la realización de exámenes y registro de diplomas relativos a cursos de educación a distancia.

§ 3º Las normas para producción, control y evaluación de programas de educación a distancia y la autorización para su implantación, serán de responsabilidad de los respectivos sistemas de enseñanza, donde puede haber cooperación e integración entre los diferentes sistemas.

§ 4º La educación a distancia gozará de tratamiento diferenciado, que incluirá:

- I – costos de transmisión reducidos en canales comerciales de radiodifusión sonora y de sonido e imágenes;
- II – concesión de canales con finalidades exclusivamente educativas;
- III – reserva de tiempo mínimo, sin costos para el Poder Público, por concesionarios de canales comerciales.

Además del Artículo 80, la EaD es mencionada en otros tres artículos de la Ley 9.394/96. En el Artículo 32 se ve la referencia al carácter

⁴² Sobre la historia de la educación a distancia en Brasil, ver La Universidad Virtual en Brasil. Editora Unesco / Unisul. Caracas: 2003.

suplementario para la EaD en la enseñanza fundamental:

Ley 9.394/96

Artículo 32 - La enseñanza fundamental obligatoria, con duración de 9 (nueve) años, gratuito en la escuela pública, que se inicia a los 6 (seis) años de edad, tendrá por objetivo la formación básica del ciudadano, mediante⁴³:

(...)

§ 4º - La enseñanza fundamental será presencial, siendo la enseñanza a distancia utilizada como complementación para el aprendizaje o en situaciones de emergencia.

En el párrafo 3º del Artículo 47 de la Ley 9.394/96, que se anticipa al Artículo 80, está declarada la no obligatoriedad de frecuencia en relación con los cursos a distancia:

Ley 9.394/96

Artículo 47 – En la educación superior, el año lectivo regular, independiente del año civil, tiene, como mínimo, doscientos días de trabajo académico efectivo, excluido el tiempo reservado a los exámenes finales, cuando los haya.

(...)

§ 3º - Es obligatoria la frecuencia de alumnos y profesores, salvo en los programas de educación a distancia.

En el Artículo 87 de la Ley 9.394/96, el párrafo 3º recomienda el uso de la EaD para la inclusión educativa de jóvenes y adultos y para la capacitación de profesores:

Ley 9.394/96

Artículo 87 - Es instituida la Década de la Educación, que se

⁴³ Esta redacción del Artículo 32 fue establecida por la Ley 11.274, de 6/02/2006. Publicada en el D.O.U - Diario Oficial de la Unión en 7/2/2006

iniciará un año después de la publicación de esta Ley

(...)

§ 3º - El Distrito Federal, cada Estado y Municipio, y por consiguiente, la Unión, deben:

(...)

II - proveer cursos presenciales o a distancia a los jóvenes y adultos insuficientemente escolarizados;

III – realizar programas de capacitación para que todos los profesores en ejercicio utilicen también para esto, los recursos de la educación a distancia;

Las características que la Ley 9.394/96 atribuye a la EaD, y que no pueden ser modificadas por instrumentos de menor grado en la escala jerárquica durante la vigencia de esta ley, pueden ser identificadas y clasificadas para comprenderse la intención del legislador en relación con la EaD. Seis características aparecen con nitidez en el texto, que revela lo que sería “el Espíritu de la Ley” en relación con la educación a distancia⁴⁴:

44 La expresión “espíritu de la Ley” tiene origen en la expresión latina mens legis, y es utilizada como un recurso cuando se busca el entendimiento y la interpretación contextualizada de actos legislativos. Para llegarse al “espíritu de la Ley” se consideran los contextos en los cuales fue redactada y aprobada, los actos antecedentes, el ambiente social, los actores involucrados, la circunstancia política y social, y otros factores que pueden conducir a la comprensión de la intención del legislador.

Características intrínsecas a la EaD, de acuerdo con lo que dispone la Ley 9.394/96:		
Característica	Fragmentos de la Ley 9.394/96	El Espíritu de la Ley
1 Inclusión educativa	"El Poder Público incentivará el desarrollo y la transmisión de programas de enseñanza a distancia, en todos los niveles y modalidades de enseñanza" "Cada Municipio deberá proveer cursos (...) a distancia a jóvenes y adultos insuficientemente escolarizados"	El carácter inclusivo para la EaD es claro. La intención del legislador fue amparar y estimular acciones de amplio espectro y de larga escala para utilizar la EaD como instrumento para ampliar y democratizar el acceso a la educación, en todos los niveles. La EaD surge como un recurso propio para la inclusión educativa.
2 Contemporaneidad	"El Poder Público incentivará (...) la (...) EaD (...) en (...) educación continuada" "realizar programas de capacitación para (...) profesores (...), utilizando (...) recursos de la educación a distancia"	Al señalar el incentivo para el uso de la EaD en la educación continuada, la Ley consideraba el escenario de la necesidad de la formación continua, a lo largo de la vida adulta, y no necesariamente vinculada a la enseñanza regular o a la actividad profesional.
3 Flexibilidad	"La educación a distancia (será) organizada con apertura y régimen especiales" "Es obligatoria la frecuencia de alumnos y profesores, salvo en los programas de educación a distancia"	El texto se dirige hacia una doble flexibilidad. Una para las formas de ingreso y calendario de oferta, y otra con la no obligación de frecuencia, reiterando el carácter de inclusión social para beneficiar a aquellos que, por no poder asistir a una institución, pueden desarrollar el estudio a distancia.
4 Amplia difusión	"La EaD gozará de"... "costos de transmisión reducidos en ...radiodifusión sonora y de sonidos e imágenes"; "concesión de canales con finalidades educativas"	El legislador sugería el uso de medios de comunicación de masa de alcance nacional como instrumentos para potenciar la amplitud, con el objetivo de obtener mayor cobertura para cursos por EaD.
5 Legalidad	"La (EaD) será o frecida por instituciones específicamente acreditadas por la Unión". "La Unión reglamentará los requisitos para la realización de exámenes y registro de diplomas relativos a cursos de EaD"	El propósito del legislador puede ser interpretado como el de apuntar para la sociedad el nuevo escenario, donde se instauraba una EaD con fe pública, garantizada por la esfera Federal.
6 Regularidad Federativa	"Las normas para producción, control y evaluación de programas de educación a distancia y la autorización para su implementación, serán de responsabilidad de los respectivos sistemas de enseñanza"	El legislador esclarecía sobre la preservación en EaD, del carácter federativo acerca de las competencias y responsabilidades sobre la educación, delimitando los poderes y atribuciones de la Unión y de los entes federativos.

La reglamentación de la EaD en la enseñanza superior, a partir de la Ley 9.394/96

En 1995, el Ministerio da Educación creó un órgano permanente de su estructura administrativa, la Secretaría de Educación a Distancia (SEED). Esta Secretaría dedicó los primeros años de trabajo para implementar programas de incentivo al uso de tecnologías de información y comunicación junto a los profesores que actuaban en la docencia de la Educación Básica, y a la producción de estudios para crear los instrumentos que producirían la primera reglamentación para la oferta de la educación a distancia como dispone la LDB de 1996.

Los primeros actos de reglamentación para reglamentar la actuación de instituciones educacionales en educación a distancia surgieron dos años después de la publicación de la Ley 9.394/96. Los instrumentos utilizados fueron el Decreto 2.494/98, que definía la modalidad e indicaba los requisitos para la oferta de cursos a distancia; y el Decreto 2.561/98⁴⁵, que disponía sobre competencias federativas previstas en la LDB en relación con los papeles de los diferentes sistemas de enseñanza para la acreditación de instituciones y la normalización de control para autorización y reconocimiento de cursos a distancia.

La primera definición oficial de educación a distancia

El Decreto 2.494/98 definió la EaD como una modalidad de educación por autoaprendizaje, y que ésta se realizaría por el alumno a partir de estudios hechos con el apoyo de recursos didácticos previamente estructurados. Y el párrafo único apuesto al concepto, a la EaD presentaba como legítimas, libertades para organizar formas de ingreso, de horarios de estudios y de actividades con flexibilidad por parte de las instituciones ofertantes:

⁴⁵ De la misma forma que en el Decreto 2.494/1998, el Decreto 2.561 fue revocado y sustituido en 2005 por el Decreto 5.622/2005.

Decreto 2.494/98

Art. 1º - Educación a distancia es una forma de enseñanza que posibilita el autoaprendizaje, con la mediación de recursos didácticos sistemáticamente organizados, presentados en diferentes soportes de información, utilizados aisladamente o combinados, y transmitidos por los diversos medios de comunicación.

Párrafo Único – Los cursos impartidos bajo la forma de educación a distancia serán organizados en régimen especial, con flexibilidad de requisitos para admisión, horarios y duración, sin perjuicio, cuando sea el caso, de los objetivos y de las directrices curriculares fijadas nacionalmente.

En una instancia inferior y consecuente con los decretos de reglamentación, el Ministerio de Educación publicó además en 1998 el Edicto MEC nº 301/98, que orientaba a las instituciones para los procedimientos de acreditación para ofertar EaD⁴⁶. Los actos editados en 1998 reflejaban la literatura internacional de referencia, los modelos y las prácticas de EaD adoptadas por las instituciones de mayor proyección, como las ya citadas Open University y UNED.

Durante la fase inmediatamente posterior a la publicación de los Decretos 2.494/98; 2.561/98; y el Edicto MEC 301/98, la Secretaría de Educación a Distancia (SEED) desarrolló indicadores para la calidad de la educación a distancia. Divulgados a finales de 1998, estos requisitos que no tenían fuerza normativa, sirvieron para orientar a las instituciones sobre sus equipos técnicos, cuerpo docente, recursos tecnológicos, infraestructura, materiales didácticos y aspectos metodológicos que se deben tener en cuenta en la creación de sus proyectos. Los criterios señalados fueron seguidamente actualizados, y los tópicos relacionados a los ítems de calidad fueron incluidos en los formularios de evaluación utilizados por el MEC. La lista de los indicadores de calidad tenía la siguiente configuración en agosto de 2007:

46 El Edicto MEC 301/1998 fue revocado y sustituido años más tarde por el Edicto MEC 4.361/2004.

INDICADORES DE CALIDAD PARA LA EDUCACIÓN LA DISTANCIA EN LA ENSEÑANZA SUPERIOR ⁴⁷			
01	Integración con políticas, directrices y patrones de calidad definidos para la enseñanza superior como un todo y para el curso específico;	06	Infraestructura de apoyo;
02	Diseño del proyecto: la identidad de la educación la distancia;	07	Evaluación de calidad continua y amplia;
03	Equipo profesional multidisciplinario;	08	Convenios y asociaciones;
04	Calidad de los recursos educativos;	09	Edicto e informaciones sobre el curso de graduación a distancia;
05	Comunicación/interactividad entre profesor y alumno;	10	Costos de implementación y mantenimiento de la graduación a distancia.

Esta primera reglamentación permitía la cobertura legal para los proyectos experimentales que se estaban desarrollando por las instituciones de enseñanza superior brasileras. Por primera vez en la historia del país, la LDB de 1996 creaba condiciones para la oferta plena de enseñanza superior a distancia. Este énfasis de la reglamentación en la instancia federal disciplinaba las condiciones mínimas para la oferta de EaD en la enseñanza superior, con las garantías para la equivalencia en titulación, e indicadores preliminares para buscar una calidad de EaD similar a la de la enseñanza presencial.

El Decreto 2.494/98 estableció los criterios para la validación de los cursos a distancia en todos los niveles y modalidades, excluyendo no obstante, el nivel del postgrado *stricto sensu*.

3er Ciclo: La redefinición legal, la expansión y la creación de polos de EaD: 2001-2005

La tercera fase de cambios en la legislación tuvo inicio en 2001 y se consolidó en 2005. En este período ocurrieron cambios profundos en relación con el escenario vigente hasta 2000. El Consejo Nacional de Educación publicó en 2001, la Resolución CES/CNE 01/01, originada

⁴⁷ Para ver íntegramente el documento sobre los indicadores de calidad, consultar la página de la Secretaría de Educación a Distancia, en el sitio electrónico del Ministerio de Educación. www.mec.gov.br, Indicadores compilados en 25 de agosto de 2007.

en la Cámara de Enseñanza Superior de aquel órgano, que revocó la Resolución 01/97 y estableció las condiciones para la validación de diplomas obtenidos en universidades extranjeras, e indicó criterios para la oferta de cursos de especialización a distancia en el país. El crecimiento del número de alumnos matriculados en cursos superiores a distancia ocurrió de manera acelerada a partir de 2002, con la diseminación de sistemas de tele-educación.

En 2004, el MEC homologa un parecer del CNE que reitera para la EaD los principios de la autonomía universitaria para la abertura de nuevos cursos y para la expansión nacional de unidades de apoyo para la atención presencial de alumnos de EaD. A finales de 2005, un nuevo Decreto de reglamentación de la EaD describe y oficializa el sistema de expansión basado en la instalación de "polos de educación a distancia", y trae una nueva definición legal para la educación a distancia.

Los actos oficiales que demarcan esta tercera fase de la legislación sobre educación a distancia son los siguientes:

- La Resolución 01/2001, de la Cámara de Enseñanza Superior del Consejo Nacional de Educación, que estableció criterios para la oferta de cursos de especialización a distancia y para la validación en el país, de diplomas obtenidos por estudios a distancia en instituciones extranjeras. Este acto revocó la Resolución CNE 01/1997;
- El Edicto MEC 2.253/01, sustituido en 2004 por el Edicto MEC 4.059/04, se enfocó en instruir sobre el uso de los recursos tecnológicos y de estrategias metodológicas de la EaD para la oferta de las actividades de aprendizaje y de asignaturas a distancia para alumnos de cursos presenciales de graduación, limitando hasta en 20% la carga didáctica para ofertar bajo la modalidad de la EaD;

- El Parecer 301/2003, de la Cámara de Enseñanza Superior del Consejo Nacional de Educación, homologado por el MEC en agosto de 2004, y que firmó el acuerdo de que para la educación a distancia estaban asegurados los derechos de la autonomía universitaria previstos en la Constitución y en la Ley 9.394/96, permitió acelerar la expansión de la EaD por medio de la apertura de nuevos cursos en las universidades y centros universitarios que ya estuviesen acreditados para EaD;
- El Edicto MEC 4.361/2004, que sustituyó el Edicto 301/98, especificó los procedimientos que se debían cumplir para su acreditación, de las instituciones de enseñanza superior a distancia;
- Publicada el 15 de abril de 2004, la Ley 10.861/04⁴⁸, que instituyó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior – SINAES, no estableció diferencia en su texto en relación con la educación presencial y con la educación a distancia. Para cumplir lo que ya determinaba la LDB de 1996, no existiría tratamiento diferenciado entre las modalidades en relación con el rigor y el cumplimiento de las evaluaciones oficiales; y
- El 19 de diciembre de 2005, y consolidando este ciclo de cambios en la legislación, surge el Decreto Presidencial 5.622/05⁴⁹, que revocó los Decretos 2.494/98 y 2.561/98. El Decreto 5.622/05 estableció una nueva definición para la EaD; describió y reguló las características de los polos de educación a distancia, entendidos como unidades descentralizadas (propias o establecidas por onvenios) para la atención didáctica y administrativa de los alumnos a distancia; autorizó el postgrado stricto sensu a distancia, solicitó normas complementares a la CAPES (órgano del MEC que supervisa las acciones de Postgrado en Brasil); e incorporó en esta instancia de la legislación el principio de la autonomía universitaria en la EaD. El Decreto 5.622 tornó también explícita la aplicación de la Ley de SINAES para la educación a distancia. EL Artículo 16 del Decreto 5.622/05 dice que el sistema de evaluación de la educación supe-

48 La Ley 10.861 data de 14 de abril de 2004, con publicación en el D.O.U. el 15 de abril de 2004.

49 El Decreto 5.622 fue publicado en el D.O.U. el 20 de diciembre de 2005.

rior, en los términos de la Ley 10.861/04, se aplica íntegramente a la educación superior a distancia.

4º Ciclo: 2006 y 2007: Conflictos sobre reglamentación, supervisión y evaluación en EaD y un nuevo perfil de actuación por el Ministerio de Educación

La última fase de cambios significativos en la legislación registrada en el período analizado ocurre en los años de 2006 y de 2007. Los actos que demarcan emblemáticamente este ciclo son:

- Publicación del Decreto 5.773/06, que fijó atribuciones y competencias administrativas para la actuación de la Secretaría de Educación a Distancia en el análisis y tramitación de procesos relativos a la educación superior a distancia, y que hasta entonces estaban bajo la gerencia de la Secretaría de Enseñanza Superior (SeSU) y de la Secretaría de Educación Media y Tecnológica⁵⁰;
- Publicación del Decreto 5.800/06, que instituyó el programa Universidad Abierta del Brasil, con supervisión del Ministerio de Educación, para instrumentalizar la acción de las universidades públicas en la oferta de EaD⁵¹;
- Edición por el Ministerio de Educación del Edicto Normativo nº 2/07, el 10 de enero de 2007⁵², que dispone sobre nuevos y más exigentes procedimientos de regulación y evaluación para la oferta de educación superior a distancia, principalmente en modelos basados en expansión por polos;
- Revisión de los referentes de calidad establecidos por la SEED para educación a distancia en la enseñanza superior, entre junio y agosto de 2007;

50 En 2004 la Secretaría de Educación Media y Tecnológica (SEMTEC), pasó a denominarse Secretaria de la Educación Profesional y Tecnológica (SETEC).

51 El Decreto 5.800/06 fue firmado por el Presidente de la República el 6 de junio de 2006 y publicado en el D.O.U. el 8 de junio de 2006.

52 El Edicto Normativo 02/07 fue publicado en la edición del D.O.U. el 11 de enero de 2007.

- Elaboración e implementación de nuevos formularios para utilización en etapas de acreditación institucional, autorización y reconocimiento de cursos, incorporando a estos instrumentos los indicadores señalados en los referenciales de calidad establecidos por la SEED.

Esta fase, que tuvo a lo largo del año de 2007 un intenso debate provocado a partir de la publicación del Edicto MEC 02/07 y de la redacción adoptada por la SEED para los referentes de calidad y para la composición de los nuevos instrumentos que se deben utilizar para las etapas de acreditación institucional y de autorización y reconocimiento de cursos, tiene además otros elementos significativos de cambio en el escenario de la EaD. Estos elementos forman un ambiente de crisis alrededor de la educación a distancia en la enseñanza superior, y son relevantes para que se pueda proceder al análisis y comprensión de los cambios ocurridos:

- En 2006 y 2007 surgen nuevos abordajes de críticas de consejos estatales y municipales de educación dirigidas al MEC y al CNE, que se opusieron a la calidad de los cursos de licenciaturas ofrecidos por EaD, lo que desencadenó debates de naturaleza federativa;
- A lo largo de 2006 y de 2007, ocurre la afirmación del Ministerio de Educación y de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (IFES) con políticas de inducción a la expansión de la oferta de la enseñanza superior a distancia pública y gratuita, con el apoyo financiero para la implantación y expansión del programa Universidad Abierta del Brasil;
- En el segundo semestre de 2007 la Dirección de Estadística y Evaluación de la Enseñanza Superior del INEP (Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Anísio Teixeira) divulga un informe que apunta ventajas para los estudiantes de cursos de graduación a distancia en las notas obtenidas en el Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes (ENADE).

El Edicto Normativa MEC 02/2007 – Nuevas exigencias para la expansión de la EaD

La primera modificación de la legislación afecta a la EaD en el período de 2006 y de 2007 ocurrió en mayo de 2006, cuando fue publicado el Decreto 5.773/06, en el cual fueron establecidas nuevas bases para el ejercicio de las funciones de regulación, supervisión y evaluación de la enseñanza superior. El contenido de este Decreto, de carácter administrativo, promovió a la Secretaría de Educación a Distancia (SEED) a un nuevo nivel dentro del Ministerio de Educación. En el Decreto fueron atribuidas competencias institucionales para que la SEED pudiese actuar en los procesos que tramitan en el MEC en relación con la educación superior a distancia, lo que hasta entonces no ocurría. En los diez primeros años desde la creación de la SEED en 1996, la participación de esta Secretaría en los temas de la enseñanza superior a distancia ocurría en carácter de colaboración no formal con las Secretarías de Enseñanza Superior (SESu), y de Educación Profesional y Tecnológica (SETEC).

El Decreto 5.773/06, en los incisos I, II, III, y VI del Párrafo 4º. del Artículo 5º, definía las nuevas y oficiales competencias para la SEED:

Decreto 5.773/06

Artículo 5º. – En lo que concierne a la materia objeto de este Decreto, compete al Ministerio de Educación, por intermedio de sus Secretarías, ejercer las funciones de regulación y supervisión de la educación superior, en sus respectivas áreas de actuación.

§ 4o A la Secretaría de Educación a Distancia compete especialmente:

(...)

- I - consignar parecer sobre los pedidos de acreditación y re-acreditación de instituciones específicamente para oferta de educación superior a distancia, en lo que se refiere a las tecnologías y procesos propios de la educación a distancia;
- II - consignar parecer sobre los pedidos de autorización, reconocimiento y renovación de reconocimiento de cursos de

educación a distancia, en lo que se refiere a las tecnologías y procesos propios de la educación a distancia;

III - proponer al CNE conjuntamente con la Secretaría de Educación Superior y la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica, directrices para la elaboración, por el INEP, de los instrumentos de evaluación para acreditación de instituciones específicamente para oferta de educación superior a distancia;

IV - establecer directrices, en conjunto con la Secretaría de Educación Superior y la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica, para la elaboración por el INEP, de los instrumentos de evaluación para autorización de cursos superiores a distancia; y

V - ejercer, en conjunto con la Secretaría de Educación Superior y la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica, la supervisión de los cursos de graduación y secuenciales a distancia, en lo que se refiere a su área de actuación.

La nueva dimensión institucional de la Secretaría de Educación a Distancia también aparece en la Sub-Sección V del Decreto 5.773/06 en el Artículo 26, que incluyó la SEED como agente de colaboración en la elaboración de Pareceres para efecto de la acreditación de las instituciones para poder ofertar EaD:

Decreto 5.773/06

Art. 26. La oferta de educación a distancia es sujeta a acreditación específica, en los términos de la reglamentación propia.

§ 1o El pedido observará los requisitos pertinentes a la acreditación de instituciones y será instruido por la Secretaría de Educación Superior o por la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica conforme el caso, con la colaboración de la Secretaría de Educación a Distancia.

Los cambios que de hecho caracterizan una alteración en la trayectoria de actuación del Ministerio de Educación en relación con

la regulación y supervisión de la enseñanza superior a distancia, surgen en enero de 2007, nueve meses después del Decreto 5.773/06. En enero de 2007, el Ministerio de Educación publica el Edicto Normativo 02/2007, reglamentando el *modus operandi* de cuestiones dispuestas tanto en el Decreto 5.622/05, como en el Decreto 5.773/06.

El análisis del Edicto 02/2007 sin embargo, no puede ser hecho de manera disociada del histórico análisis de este estudio. La comprensión del contenido y el análisis de la decisión del MEC en publicarla requieren por tanto, una lectura amplia del escenario de cambios y de transiciones de la educación superior a distancia, desde el origen en los años 1990 hasta 2007.

En el ciclo de 1996 a 2000 las normas editadas tenían por objetivo legitimar la modalidad de la EaD para la enseñanza superior, por ser esta la mayor innovación que la Ley 9.394/96 trajo al tema. Durante el ciclo de 2001 a 2005 las bases legales creadas o modificadas buscaban dar sustentación para el crecimiento de la modalidad en los diversos modelos de oferta que las instituciones construyeron, propendiendo a validar y a colocar la EaD en las mismas condiciones de supervisión y evaluación observadas en la enseñanza presencial.

En los años de 2006 y de 2007 por otro lado, ocurren en el solo críticas en relación a la calidad de la enseñanza a distancia, hechas por consejos estaduais y municipales de educación, como también de la publicación de artículos en periódicos de gran circulación con abordajes de autores que se referían a la EaD asociados a la mercantilización de la educación⁵³. En el ámbito de las instituciones públicas, se dió una discusión acerca del papel del Gobierno Federal frente al acelerado crecimiento de la EaD en la enseñanza superior privada, a veces con propuestas para intensificar la acción del Estado como agente promotor de la EaD, y otras veces de aplicar por parte del Estado normas de mayor exigencia sobre la expansión de la EaD en la enseñanza superior privada.

53 Artículo publicado en el periódico O Estado de São Paulo, por Álvaro Cardoso Gomes y Paulo Ghiraldelli Júnior, el 29.11.06, p. A2

En alguna medida, ambas propuestas se concretaron, y pueden ser vistas en estas dimensiones.

1ª dimensión – El Sistema Universidad Abierta de Brasil se volvió oficial en 2006, completando un ciclo de casi 15 años de desarrollo de la EaD en el ámbito de las instituciones federales de enseñanza superior: El modelo de la UFMT⁵⁴ creado en el inicio de la década de 1990; las innovaciones de la UFSC⁵⁵ y de la UNIFESP⁵⁶ a partir de 1995; las propuestas de la UVPBr⁵⁷ en 1998 y de la UNIREDE⁵⁸ a partir de 1999, convergieron para el modelo desarrollado en el consorcio CEDERJ⁵⁹ a partir de 2001.

2ª dimensión – El Edicto Normativo MEC 02/2007 estableció un único conjunto de normas de mayor exigencia por parte del Gobierno Federal, pero desencadenó un ciclo de discusiones sobre la aplicabilidad y la pertinencia de estas normas en algunos de sus puntos. Los aspectos de mayor presencia en los debates verificados desde enero hasta septiembre de 2007 fueron sobre la aplicación de nuevas exigencias que deberían ser cumplidas como requisito para la expansión de la oferta y del alcance de la enseñanza superior a distancia, en especial para modelos basados en el uso de polos para alcanzar mayor capilaridad.

3ª dimensión – El segundo y el tercer trimestres de 2007 trajeron también para la escena académica brasileña la discusión propuesta por la Secretaría de Educación a Distancia del Ministerio de Educación acer-

54 UFMT – Universidad Federal de Mato Grosso

55 UFSC – Universidad Federal de Santa Catarina

56 UNIFESP – Universidad Federal del Estado de São Paulo

57 UVPBr – Universidad Virtual Pública de Brasil, creada en 1998 y que en el año siguiente, pasó a llamarse UNIREDE

58 UNIREDE – La Universidade Virtual Pública de Brasil, UniRede, es un consorcio de 80 instituciones públicas de enseñanza superior que tienen por objetivo democratizar el acceso a la educación de calidad por medio de la oferta de cursos a distancia.

59 CEDERJ – Centro de Educación a Distancia del Estado de Río de Janeiro. Actualmente ese consorcio, formado por seis universidades públicas – cinco federales y una estadual – está fundido al Centro de Ciencias del estado de Río de Janeiro y ambas forman la Fundación CECIERJ – Centro de Ciencias y Educación a Distancia Superior del Estado de Río de Janeiro.

ca de la revisión de los indicadores de calidad para la educación a distancia, como iniciativa para una etapa revisora por parte del MEC para la restructuración de los instrumentos utilizados por las comisiones verificadoras para las realizar visitas para la acreditación institucional para la EaD y la autorización y el reconocimiento de los cursos ofrecidos. En septiembre de 2007 un primer instrumento reconfigurado por el Ministerio de Educación fue aprobado por la Cámara de Enseñanza Superior del Consejo Nacional de Educación, para su utilización por las comisiones verificadoras de las condiciones para la acreditación de IES para la oferta de cursos superiores a distancia.

Las discusiones alrededor del Edicto Normativo MEC 02/2007

Desde la publicación del Edicto 02/2007 se reunieron para discutir esta norma la Asociación Brasileña de Educación a Distancia – ABED, un fórum creado por universidades privadas con oferta de EaD⁶⁰, paineles con análisis presentados por el Instituto de Pesquisas Avanzadas en Educação – IPAE, una sesión especial de la Comisión de Educación de la Cámara de los Diputados, realizada por solicitud del Frente Parlamentario para la Educación a Distancia⁶¹ y además, análisis institucionales diversas y colocadas en público, en eventos educacionales durante el año de 2007.

Una de las cuestiones en discusión por ejemplo, era la dificultad de implementación de la exigencia colocada en el Párrafo 6º del Artículo 2º de este Edicto Normativo, al establecer como criterio para mejorar el área de alcance, la necesidad del reconocimiento del primer curso ofertado por EaD por la institución, como se lee:

60 La primera reunión de este fórum, reuniendo las IES líderes en oferta de educación a distância por sistema de cobertura nacional con uso de satélites y montaje de redes de unidades de recepción ocurrió en julio de 2007, en Salvador, Bahia. Una nueva reunião en São Paulo, en inicio de septiembre, condujo a la creación de una asociación de IES privadas acreditadas para atuar con EaD.

61 Sesión realizada en agosto, en el auditorio 10 del Anexo II de la Cámara de Diputados, en Brasília DF.

Edicto Normativo MEC 02/2007 –

Artículo 2º.

(...)

§ 6º. – El pedido de ampliación del alcance de actuación, en los términos de este artículo, solo podrá ser efectuado después del reconocimiento del primer curso a distancia de la institución.

Este factor de limitación explicitado en el Párrafo 6º del Artículo 2º del Edicto 02/2007 fue criticado por encontrar en él referencia de sustentación para esta restricción en los Decretos de reglamentación de la EaD o en las Leyes y Decretos de creación y reglamentación del Sistema Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior (SINAES). Como norma administrativa regida directamente por el Edicto 02/2007, este factor podría ser entendido como un instrumento adicional de regulación previa – o también de una supervisión indirecta, creado con un propósito de buscar un control de calidad anticipado por sobre la conducción de los procesos didáctico-pedagógicos y técnico-administrativos utilizados. Y que una vez aprobados con el reconocimiento del 1º curso, sólo entonces la institución tendría la aprobación para la expansión.

Al establecer esta exigencia el Edicto 02/07 prescribe para la educación a distancia una exigencia que no solicitada a la educación superior presencial. No hay el mismo impedimento, una vez que una mantenedora – aún con el status de facultad, puede solicitar la apertura de nuevos cursos y la instalación de nuevas unidades sin la necesidad de concluir el ciclo de reconocimiento del primer curso autorizado. Ocurre, por tanto, una asimetría entre la educación presencial y la educación a distancia, como si esta segunda necesitase de una observación o resguardo de cuarentena. Y aún, de que la restricción impuesta en relación con la EaD por un instrumento subordinado – en el caso un Edicto – no encuentre sustentación en la Ley de SINAES y en el Decreto 5.773/06, instrumentos superiores en relación con la constitucionalidad de la materia.

Otra línea de discusión verificada acerca de esta restricción del párrafo 6º del Art. 2º del Edicto 02/07 es si ésta sería aplicable o no a las universidades y a los centros universitarios que ya estuviesen acreditados para EaD. Esta tesis, si fuese aplicada, podría significar en la práctica, la revocación del Parecer CES/CNE 301/2003, del Consejo Nacional de Educación, homologado por el MEC en 2004, relativo a la autonomía universitaria. Como los Pareceres del CNE y los Edictos del MEC dependen de la aprobación o firma del mismo agente de concordancia para llegar a la publicación en el Diario Oficial de la Unión, en el caso el Ministro de Educación, esta tesis podría admitirse con la publicación del Edicto 02/07, la automática caducidad del Parecer CES/CNE 301/2003. Pero la Ley Complementar 95/1998, que regula el ordenamiento de los actos legales, siempre exige la expresa revocación de los actos anteriores cuando sean editadas normas que los inviabilicen o los invaliden, lo que no fue el caso para el Parecer CES/CNE 301/03, cuya revocación no está expresa en el Edicto 02/07 o en otros actos. Y aún, como cuestión relacionada, la consideración del principio jurídico de la irretroactividad, de que las acreditaciones aprobadas anteriormente y en vigencia contarían con la garantía constitucional de mantener las características de los modelos organizacional, metodológico y de alcance considerados en la ocasión de la concesión y sin justificativa para la revocación de los mismos.

El principio de la autonomía universitaria para la EaD está consagrado también en el Decreto 5.622/05, instrumento de jerarquía superior a los Edictos y Pareceres, y cuyo *imprimatur*⁶² es competencia del Presidente de la República. EL Decreto 5622/05 reiteró para la EaD, en su Artículo 20, el principio de la autonomía universitaria previsto en el inciso I del Artículo 53 de la Ley 9.394/96. En el propio Edicto 02/2007, en el Artículo 3º, está presente el reconocimiento de la autonomía universitaria al registrar que las instituciones que gozan de autonomía, están dispensadas del pedido de autorización para

62 *Imprimatur* es una palabra latina que significa literalmente "imprimase"; "puede ser impreso". Originalmente, se trataba de una fórmula del derecho canónico que el superior eclesiástico utilizaba para permitir la impresión de un libro. Cuando no era autorizado, el texto podía ser colocado en *index librorum prohibitorum*, o relación de las obras prohibidas.

la oferta de nuevos cursos, excluyéndose las excepciones legales de Medicina, Derecho, Odontología y Psicología. Hay por tanto, un alineamiento jerárquico correcto en relación con la autonomía universitaria, desde la Constitución, que pasa por la LDB vigente (Ley 9.394/96), por el Decreto 5.622/05 y llega al Edicto 02/07.

Así, una lectura de interpretación del Edicto 02/07, que combina el Artículo 3º con el Párrafo 6º del Artículo 2º, indica que la restricción no se aplicaría a las universidades y centros universitarios la exigencia de obtener ampliación del alcance de actuación después del reconocimiento del primer curso a distancia de la institución. La aplicación estaría por tanto, restringida a las facultades aisladas, como lo establecido en el inciso I del Artículo 12 del Decreto 5.773/06. Pero si eso es interpuesto como factor restrictivo, estarían estas facultades en el campo de la educación a distancia en desventaja competitiva en relación con las universidades y centros universitarios, que pueden invocar el inciso II del Artículo 206 y el Artículo 209 de la Constitución, que coordina el cumplimiento de los requisitos de calidad definidos por los sistemas de enseñanza con la libre iniciativa.

Otra línea de discusión presente sobre el Edicto 02/20 en relación con la supervisión en los cursos de educación a distancia es el que reza en el Artículo 4º de este instrumento. El texto es incisivo al indicar que tanto las instituciones como los cursos a distancia "se sujetan a la supervisión a cualquier tiempo", de acuerdo con los Artículos 45 a 57 del Decreto 5.773/06. Pero lo que aparenta haber conducido este artículo a la discusión puede ser apenas la sintaxis utilizada para la construcción de la frase. La expresión de que las instituciones "se sujetan a la supervisión" queda agravada en su dimensión por un detalle entre comillas inserto de inmediato, y que destaca que esta supervisión puede ser hecha "en cualquier tiempo".

El propio Decreto 5.773/06 sin embargo, ya indicaba la posibilidad de la supervisión para ser realizada en cualquier tiempo, apuntando inclusive, las situaciones y procedimientos para llegarse a tal condición. No hay, por tanto, inadecuación de este aspecto del Edicto 02/2007 en relación con el Decreto

5.773/06, una vez que el Edicto está subordinado a los procedimientos indicados en el Decreto. La supervisión tendría que ocurrir por hecho o factor determinado, y no de manera inespecífica o no justificada.

Conflictos de naturaleza federativa en relación con el Edicto 02/07

Otra cuestión en discusión en Consejos Estadales de Educación en relación con el Edicto Normativo 02/07 es la del indicativo constante en el Párrafo 4º, Artículo 3º, que indica que en la circunstancia del modelo organizacional de educación a distancia de una institución de enseñanza superior vinculada al sistema estadual de educación de contemplar la existencia de “polos de apoyo presencial fuera del estado”, lo cual implicaría el decaimiento de la prerrogativa de los Sistemas Estadales en la autonomía para autorización y reconocimiento de los cursos superiores a distancia, en favor del Sistema Federal. Como se lee:

Edicto Normativo MEC 02/2007

Art. 3º -

(...)

§ 4º -“Los cursos de las instituciones integrantes de los sistemas estadales cuyos momentos presenciales obligatorios fuesen realizados en polos de apoyo presencial fuera del Estado se sujetan a la autorización, reconocimiento y renovación de reconocimiento de las autoridades del sistema federal”.

En este tópico, los debates sugirieron que el texto del Edicto asume carácter de supresión a la competencia de los sistemas de enseñanza, como dispuesto sucesivamente en la Constitución Federal, en la Ley 9.394/96 y en el Decreto 5.622/05.

La característica de la regularidad federativa, dispuesta en el Artículo 211 de la Constitución Federal, está doblemente reiterada en la LDB de 1996, tanto en el Artículo 80 específico para la educación la distancia, como en el inciso IV del Artículo 10:

Constitución Federal

Art. 211. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios organizarán en régimen de colaboración sus sistemas de enseñanza.

§ 1º La Unión organizará el sistema federal de enseñanza y el de los Territorios, financiará a las instituciones de enseñanza públicas federales y ejercerá en materia educacional, función redistributiva y suplementaria, de forma que garantice ecualización de oportunidades educacionales y patrón mínimo de calidad de la enseñanza mediante asistencia técnica y financiera a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios; (redacción dada por la Enmienda Constitucional nº 14, de 1996)"

Ley 9.394/96

Artículo 10 – Los Estados se incumbirán de:

IV – autorizar, reconocer, acreditar, supervisar y evaluar respectivamente, los cursos de las instituciones de educación superior y los establecimientos de su sistema de enseñanza;

El Párrafo 3º del Artículo 80 de la Ley 9.394/96 de acuerdo con la regularidad federativa constitucional, dispone con destaque sobre la prerrogativa de los sistemas estatales en relación con la educación a distancia, para efecto normativo, de control, de evaluación, autorización y el consecuente reconocimiento de cursos a distancia:

Ley 9.394/96

Artículo 80

(...)

§ 3º Las normas para producción, control y evaluación de programas de educación a distancia y la autorización para su implementación, cabrán en los respectivos sistemas de enseñanza, pudiendo haber cooperación e integración entre los diferentes sistemas.

El Decreto 5.622/05 mantiene correctamente, en el Artículo 3º y en el Artículo 8º, las prerrogativas de control de la EaD en la enseñanza

superior por los Sistemas Estadales para las instituciones bajo su supervisión, conforme fue indicado por la LDB de 1996:

Decreto 5.622/05

Art. 3º - "La creación, organización, oferta y desarrollo de cursos y programas a distancia deberán observar lo establecido en la legislación y en la reglamentaciones en vigor, para los respectivos niveles y modalidades de la educación nacional".

Decreto 5.622/05

Art. 8º - "Los sistemas de enseñanza en régimen de colaboración, organizarán y mantendrán sistemas de información abiertos al público con los datos de:

- I acreditación y renovación de acreditación institucional;
- II autorización y renovación de autorización de cursos o programas a distancia;
- III reconocimiento y renovación de reconocimiento de cursos o programas a distancia; y
- IV resultados de los procesos de supervisión y de evaluación."

La discusión sobre la pertinencia y sobre la aplicabilidad del Párrafo 4º del Artículo 3º del Edicto 02/2007, tiene aún otro componente que es el de obligar a una doble subordinación de instituciones de enseñanza superior vinculadas a los sistemas estadales de educación. Una vez que un Edicto no tiene el status suficiente para obligar a las instituciones y a los sistemas del cumplimiento del Párrafo 3º del Artículo 80 de la LDB, en la hipótesis de la aplicabilidad de lo que dispone el Edicto 02/07, estas instituciones tendrían que cumplir en duplicidad los actos de autorización y de reconocimiento de cursos, tanto en la instancia federal como en la instancia estadual. De acuerdo con la jerarquía de las Leyes, a los Edictos corresponden las funciones de disciplinar el ejercicio de derechos garantizados en la Ley y de la ejecución de servicios públicos. No hay, por tanto, la posibilidad de un Edicto de reglamentar en contrario a lo dispuesto

en Decretos, Leyes o en la Constitución Federal en relación con la autonomía y al relacionamiento de los entes federados.

Los conflictos acerca de la regulación en la implementación de polos de EaD

La discusión de mayor porte, originada de los análisis sobre el texto de todo el Edicto Normativo 02/2007, se concentró en las disposiciones transitorias especificadas en los ocho párrafos del Artículo 5°. En esencia, estas disposiciones tratan de establecer para el período de 2007 a 2009 una etapa de reevaluación de las condiciones de oferta para educación a distancia de las instituciones acreditadas por la Unión en fecha anterior a la publicación del edicto, en especial para la verificación de conformidad de los entonces denominados "polos de apoyo presencial de atención al alumno".

La realización de visitas de comisiones verificadoras en los polos o franquicias de EaD ya ocurría desde el año de 2004, como operación realizada por la Secretaría de Enseñanza Superior del MEC (SESu), en las etapas de acreditación institucional, de autorización y de reconocimiento de cursos. Inicialmente con la adaptación de campos en los formularios preexistentes y a partir de 2005 y 2006 con el uso de formularios creados para esta finalidad, en cooperación con equipos de la SESu y de la SEED⁶³.

Las disposiciones transitorias del Edicto 02/07 sin embargo, apuntaban para una verificación de todos los polos mantenidos de manera propia o por convenio de cada institución, con la imposición de la cobranza de tasas por unidad visitada, y establecían además plazos para que las instituciones los actualizaran junto al Ministerio de Educación y a los órganos vinculados el catastro de polos en actividad. A continuación, el texto integral de las disposiciones transitorias.

63 SPANHOL, Fernando J. Critérios para avaliação institucional de pólos de educação a distância. Florianópolis, 2007. Tesis de doctorado disponible en la biblioteca de la Universidade Federal de Santa Catarina. www.bu.ufsc.br

Edicto Normativo MEC 02/2007

Art. 5º - Las instituciones acreditadas para oferta de educación a distancia deberán observar las disposiciones transitorias constantes de este artículo.

§ 1º - Las condiciones de oferta de educación a distancia serán verificadas con ocasión de la evaluación institucional externa, en el ciclo evaluativo 2007/2009, que comprende las instalaciones en la sede y en los polos de apoyo presencial en funcionamiento.

§ 2º - El cálculo de la tasa de evaluación deberá considerar las comisiones necesarias para la verificación in loco de cada polo de apoyo presencial en funcionamiento.

§ 3º - Es facultada la restructuración o aglutinación de polos en funcionamiento hasta el día 15 de agosto de 2007.

§ 4º - En el proceso de renovación de acreditación subsecuente a la evaluación institucional será decidida el alcance de actuación de la institución con la divulgación del respectivo conjunto de polos de apoyo presencial, definiéndose la situación de los polos de apoyo presencial en funcionamiento previamente a la edición de este Edicto.

§ 5º - Son considerados como polos de apoyo presencial en funcionamiento previamente a la edición de este Edicto aquellos que ofrezcan curso regularmente autorizado o reconocido, con base en el Catastro de Instituciones y Cursos de Educación Superior (Sied-Sup), e integrantes de la lista oficial injerta en la página electrónica del INEP.

§ 6º - Las instituciones tienen el plazo de 30 (treinta) días, a contar de la publicación de este Edicto, para requerir con fundamentación, la rectificación de la lista oficial referida en el §5º, en el caso de que los datos del Catastro presenten incorrección por falla de los órganos del MEC.

§ 7º - El INEP decidirá sobre los pedidos de rectificación de la lista, en 30 (treinta) días prorrogables por más 30 (treinta), en los términos del art. 49 de la Ley 9.784/99.

§ 8º - El funcionamiento de polo que no conste de la lista referida en el §5º sin la expedición del acto de autorización, después de la edición de este Edicto, caracteriza irregularidad, en los términos del art. 11 del Decreto 5.773 de 2006.

Los plazos determinados para la reestructuración de las redes de polos creadas por las instituciones que compartían de este modelo para ofertar y para expandir la EaD, inicialmente definidos para el 15 de agosto de 2007 para la comunicación final al Ministerio de Educación, fueron prorrogados para el día 15 de octubre, de acuerdo con el Edicto MEC 33/2007, publicado en la página 16 de la sección I del Diario Oficial de la Unión del 15 de agosto de 2007.

Las líneas de discusión sobre estas disposiciones transitorias oscilaron en distintos raciocinios jurídicos. Muchos entendieron que si los edictos de acreditación para EaD y de autorización para oferta de cursos y de expansión geográfica anteriores a la publicación del Edicto 02/07 fueron obtenidos en actos jurídico-administrativos correctos, no podrían estar sujetos a retroacción inmotivada apenas por este edicto dado su nivel jerárquico equivalente a los actos de acreditación obtenidos. Pero si en la condición de actos jurídico-administrativos regulares, apenas sujetas a revisión por ocasión del cierre de los plazos legales para los cuales fueron concedidos, o entonces sometidas las IES a la supervisión y evaluación por circunstancias de transgresión legal o a factores de identificación de irregularidades o de bajo desempeño cualitativo determinados en la Ley 10.861/04 (Ley del SINAES) y descritos en el Decreto 5773/06.

Otro eje de argumentación en relación con las disposiciones transitorias, osciló en las discusiones de las cuestiones económico-financieras por la imposición de tasas para la verificación de todos los llamados polos de apoyo presencial o polos de educación a distancia,

con un valor aproximado de siete mil reales por verificación, lo que generaría la inviabilidad económica de algunas de estas unidades que tuviesen un número pequeño de alumnos atendidos. Un cálculo preliminar hecho por el IPAE⁶⁴ ha registrado la existencia de 2.049 polos listados en el catastro del INEP en la mitad del año de 2007, vinculados a 40 IES acreditadas para EaD. Sólo para evaluar estos polos sería necesario el pago de 14,261 millones de reales en tasas, y la movilización de millares de miembros para componer las comisiones verificadoras correspondientes para una evaluación de carácter censitario, con visitas a la totalidad de las unidades listadas. Los polos ya en funcionamiento indicados para el programa Universidad Abierta de Brasil sumaban 174, y había otros 117 para activación a lo largo del segundo semestre, siendo que para estos ocurriría la exención de las tasas de verificación⁶⁵.

La justificativa para establecer una evaluación universal de los polos creados por las diversas instituciones acreditadas para EaD fue presentada por la Secretaría de Educación a Distancia del MEC por ocasión de la realización de la sesión especial de la Comisión de Educación de la Cámara de los Diputados para el tema de la educación a distancia. El representante de la SEED presentó una ilustración indicando que para un determinado modelo de polo configurado para la visita de la comisión de acreditación, algunas IES establecieron un sistema de multiplicación con la creación de 'n' nuevos polos, pero sin un patrón establecido que garantizase a los alumnos el acceso a los recursos para la necesaria recepción de contenidos, sesiones de tutoría etc⁶⁶. Para ejemplificar, el representante de la SEED dice que una visita de inspección del MEC encontró polos instalados en condiciones precarias, que para el Ministerio no configuraría una situación adecuada para el aprendizaje.

64 IPAE – Instituto de Pesquisas Avanzadas em Educação. Es una organización social de iniciativa privada que tiene como objetivo el desarrollo de la calidad de la educación. Fue fundado en 1973 y actúa em todo el territorio nacional.

65 Los datos levantados por el IPAE sobre el número de pólos catastrados, y el conjunto de análisis hechas por el Instituto en relación a la legislación de EaD están disponibles en la dirección electrónica <http://www.ipae.com.br>.

66 En nombre del Ministério de Educação compareció y participó de la sesión el Director de Políticas Públicas para Educação a Distância de la Secretaría de Educação a Distância, Hélio Chaves Filho.

A la posición del MEC fue contrapuesta la argumentación por parte de diputados federales miembros de la Comisión de Educación y de representantes de las IES privadas que adoptaron el modelo de expansión de oferta de EAD con uso de sistemas de tele-transmisión y recepción en polos o franquicias, alegando que el uso de espacios alternativos era una estrategia para la reducción de costos y consecuentemente del valor de las mensualidades, y de que la verificación de la calidad o consistencia del aprendizaje es lo que debería ser considerada por el MEC, durante las etapas de evaluación de desempeño de los estudiantes.

Palabra que no es final

La legislación aprobada en 1996 muestra la clara intención de invertir en un área de fundamental importancia para la universalización del acceso a niveles crecientes de escolaridad y para la democratización de la educación brasileira.

La Ley nº 9.394/96, del 20 de diciembre de 1996, trae algunas deliberaciones sobre la EAD en Brasil, al mismo tiempo que indica la necesidad de futuras reglamentaciones. Con la promulgación de la Ley queda instaurado el inicio de la era normativa en la política nacional de educación a distancia en el País. Es en este momento que la EAD pasa finalmente a ser reconocida como modalidad válida y equivalente para todos los niveles de enseñanza.

Como consecuencia de esta legislación y de la necesidad de su reglamentación, las políticas públicas para el área de la educación a distancia hasta el año de 2006, tuvieron sus pautas definidas por el apoyo a investigaciones y al desarrollo tecnológico y científico de metodologías y de tecnologías que pudiesen ser utilizadas en el país para promover la calidad y la amplia difusión de la educación a distancia. Fueron contempladas tanto la creación de experiencias piloto como la consolidación y el perfeccionamiento continuo de distintos modelos de educación a distancia, como suele suceder en la actividad científica. En las políticas públicas anteriores al año de 2007, no se registra orientación

por la creación o implementación de un modelo único, ni siquiera un modelo preferido por el Gobierno Federal para la oferta de educación superior a distancia en Brasil. Y de hecho, en 13 años de educación superior a distancia, desde el lanzamiento del primer curso superior a distancia, en 1994, el país no sólo creó, sino que además consolidó distintos y calificados modelos para la oferta de EAD.

Desde 2007 la posición de la SEED difiere de las posturas y de las políticas públicas apoyadas por esa Secretaría desde su instalación en 1995. La actual estructura de la SEED pasa a partir de 2007, a inducir un modelo único para todo el territorio nacional. Así aquel órgano del MEC se posiciona en la contravía de la historia.

De esta forma uno de los puntos que se destaca en el debate contemporáneo entre la sociedad científica brasileña y agentes proponentes de políticas públicas para la educación a distancia (EAD), está centrado en la “naturaleza” de la modalidad a distancia, y si ésta tiene o no una identidad y operación propia. Por otra parte, también se discute si esa modalidad estaría vinculada a la organización de la educación presencial, para que pueda ser llevada a efecto con calidad.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAEAD 2007 – Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância. Disponível em: <<http://www.abraead.com.br/anuario/anuario2007.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2008.

BRASIL. Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006. Diário Oficial [da] União n.º 88, Brasília, DF, 10 mai. 2006, Seção 1, p. 6.

BRASIL. Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998. Disponível em:<http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/legis/LCP/95_98.html>. Acesso em: 16 jun. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decreto-Lei n.º 709, de 28 de julho de 1969. Disponível em: <http://www.mp.pr.gov.br/institucional/capoio/cidadania/fundacoes/legisla/educ/00709_69.htm>. Acesso em: 22 jun. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decreto 2.561, de 27 de abril de 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2561.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decreto-Lei n.º 4.244, de 9 de abril de 1942 (Reforma Capanema). Regulamenta o ensino secundário. Publicada no D.O. em 10 de abril de 1942.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decreto n.º 5.622, de 20 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec_5622.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Decreto n.º 5.800, de 9 de junho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm>. Acesso em: 15 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 28 dez. 1961.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1971.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1997.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/leisinaes.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei n.º 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm>. Acesso em: 10 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei n.º 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n.º 9.394/96. Brasília, DF, 7 fev. 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/portarias/portaria_n_2-07_polo.pdf> Acesso em 10 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Parecer CES/CNE n.º 301/2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n.º 301, de 7 de abril de 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/port301.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n.º 2.253, de 18 de outubro de 2001. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil n.º 201, Brasília, DF, 19 out. 2001. Seção 1, p. 18.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/port4059-2004.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n.º 4.361, de 29 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/port4361.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria Normativa n.º 02, de 10 de janeiro de 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução CNE n.º 1, de 26 de fevereiro de 1997. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0252-0255_c.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução CNE/CES n.º 1, de 3 de abril de 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/Resolucoes/ces0101.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2008.

GOMES, Álvaro Cardoso; GHIRALDELI JR, Paulo. Distância do ensino à distância. O Estado de São Paulo, 29 nov. 2006. p. A1.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. "Madureza" (verbetes). Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002, <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=293>, visitado em 31/7/2008.

PRETTI, Oreste. Inícios e Indícios de um Percurso. Cuiabá: UFMT – NEAD, 1996.

SPANHOL, Fernando J. Critérios para avaliação institucional de pólos de educação a distância. Florianópolis, 2007 (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<http://www.bu.ufsc.br>>. Acesso em: 15 jul. 2008.

Tabela sobre Crescimento em EAD - <http://www.ipae.com.br/pub/pt/re/rde/index.htm>

TORRES, P; VIANNEY, J (orgs.). A educação superior virtual na América Latina e no Caribe. Curitiba: Champagnat, 2005.

TORRES, P.L.Laboratório On Line de Aprendizagem Uma Proposta Crítica de Aprendizagem Colaborativa para a Educação.

Florianópolis, 2002. (Tese de doutorado - PPGEF da UFSC) Disponível em : <http://www.eps.ufsc.br>

TORRES, P.L.O Eureka e o Laboratório On Line de Aprendizagem. In: MATOS, E. GOMES, P. Uma Experiência De Virtualização Universitária: O Eureka na PUCPR. Curitiba: Champagnat, 2003.

VIANNEY, João; SILVA, Elizabeth; TORRES, Patrícia. A Universidade Virtual do Brasil. Caracas: Unesco/Unisul, 2003.

VIANNEY, João. A experiência inovadora do laboratório de ensino à distância da Universidade Federal de Santa Catarina. In: ESTEVES, A.P.; OLIVEIRA, G.D. (Org.). Educação à distância: experiências universitárias. Rio de Janeiro: UERJ, Centro de Tecnologia Educacional, 2001

VIANNEY, João. Laboratório de ensino a distância: um ambiente para trocas de aprendizagem. In: MAIA, Carmen (Org.). ead. br: Educação à distancia no Brasil na era da internet. São Paulo: Anhembi Morumbi, 2000.

VIANNEY, João. Universidade Virtual: a virtualização dos serviços acadêmicos no ensino presencial e a criação de um novo conceito para o ensino superior a distância. In: DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena (Org.). O ensino superior em transformação. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior: NUPES, 2001.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

Ángel H. Facundo D., Ph.D⁶⁷

RESUMEN

El presente artículo presenta un análisis de la normatividad colombiana en materia de educación superior a distancia. Se utilizó el enfoque de las funciones de la normatividad. En la actualidad, las normas no se limitan a ejercer control u ordenamiento sobre comportamientos existentes, sino que fomentan el surgimiento de aquellos comportamientos deseables y previsibles con base en los avances de la ciencia y la tecnología. Dada su doble función de reproducción e innovación de los saberes sociales, ello es particularmente necesario en materia de educación. Como forma de facilitar la comprensión, el artículo se divide en tres secciones: la complejidad del marco normativo colombiano; el análisis de las dos leyes básicas que rigen el sistema de educación superior colombiano; y, finalmente, el análisis de la normatividad específica de la educación superior a distancia. Sin duda, los lectores sacan sus propias conclusiones a lo largo del artículo. Con todo, al final se ofrecen unas pocas conclusiones provisionales, a manera de sugerencias para el debate, sobre aspectos que para el autor son particularmente relevantes.

67 Filósofo de la Universidad Nacional de Colombia, Sociólogo y Ph.D. en Sociología de la Universidad Humboldt de Berlín (Alemania). Docente, investigador y consultor internacional. En la actualidad se desempeña como Coordinador del Proyecto de Doctorado en Gestión de Conocimiento, en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD. E-mail: angel.facundo@unad.edu.co; angel.facundo@gmail.com

ABSTRACT

This article presents an analysis of the Colombian laws on higher distance education. It was used the approach of functions of the norms. Currently, the norms are not limited to exercise control or regulation on existing behaviours, but also to encourage the appearance of those desirable and predictable behaviours based on the advance of science and technology. Given its dual function of reproduction and innovation of social knowledge, this approach is particularly necessary in education. As a way to facilitate the understanding, the article is divided into three sections: the complexity of the Colombian normative framework; the analysis of the two basic Acts norming the Colombian higher educational system; and, finally, an analysis of the specific regulations of the Colombian distance higher education. Without doubt, the readers draw their own conclusions throughout the article. However, at the end of it, are offered some tentative conclusions, as suggestions for the discussion, over few issues that are particularly relevant to the author.

INTRODUCCIÓN

Las complejidades del marco normativo colombiano

No es tarea fácil intentar un análisis del marco normativo de la educación superior a distancia en Colombia. De una parte, son diversas las funciones de la normatividad en las sociedades contemporáneas: no sólo de regulación de comportamientos existentes sino de promoción de aquellos socialmente deseables con base en los avances de la ciencia y la tecnología. Sin embargo, este paradigma no parece predominar en la normatividad educativa colombiana, no obstante que la educación tiene la doble función de reproducir e innovar los saberes existentes. Y no es fácil, determinar cuáles serían los comportamientos que sectores de la población desean que se impulsen. De otra parte, las normas de educación a distancia se supeditan al ordenamiento general del sistema de educación superior, compuesto por un cúmulo de leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y documentos de lineamientos, cuya vigencia no siempre es sencillo rastrear

debido a la alta dinámica o, quizás mejor, a la inestabilidad de las normas, consecuencia del debate histórico que existe entre los defensores a ultranza de una autonomía universitaria entendida en términos de *laissez faire*, y partidarios de una regulación básica que garantice a la sociedad estándares de calidad.

Colombia cuenta con una larga historia y tradición de la universidad. Sin embargo, la normatividad general sobre el sistema de educación superior es relativamente reciente. Se remonta apenas a tres décadas atrás cuando, luego de múltiples intentos fallidos, se expide el Decreto-ley 80 de 1980 de "reforma de la educación post-secundaria", un eufemismo utilizado en aquel momento para poder regular los diversos tipos de instituciones y un relativo constante conflicto de intereses. Éste no sólo se expresa en demandas sobre la constitucionalidad de las normas que, como ha sucedido recientemente, prosperan y obligan a la expedición de nueva normatividad, sino que llega incluso hasta el nivel del Parlamento, en donde los consensos entre la comunidad académica suelen ser obviados frente a intereses particulares que tienen representación directa en el seno del Congreso Nacional. Por fortuna, cada vez más se viene avanzando en materia de la necesaria concertación en búsqueda de una normatividad más consensuada, estable y funcional.

En relación con la educación superior a distancia, se presenta un hecho adicional: mientras el marco normativo sobre el sistema de educación superior es copioso, enredado e incluso para algunos demasiado minucioso, la normatividad específica sobre la "modalidad" a distancia ha sido escasa y modesta tanto en su contenido como en los instrumentos legales utilizados. Puede afirmarse que se ha partido del supuesto que la educación es una sola, y las diferencias entre las "modalidades" presencial y a distancia, consideradas como sólo metodológicas⁶⁸.

68 Sin embargo, de acuerdo con los teóricos sobre educación a distancia, entre ellos Peters (1989), Holmberg (1989), Keegan (1990), Garrison (1989), Moore (1991), y Verduin y Clark (1991), proponen que ésta debe ser considerada como una disciplina en el sentido estricto del término, ya que dispone de un campo específico y diferente, un cuerpo teórico-conceptual, una metodología y agentes interesados en su aplicación y desarrollo o, por lo menos, como un área especial y diferente dentro de las ciencias educativas y cognitivas.

Por consiguiente, aunque desde 1982 se han venido expidiendo normas sobre la educación superior a distancia, ésta ha debido regirse básicamente por la normatividad vigente para todo el sistema, que tiene como referente a la educación presencial. Más aún, como se detallará más adelante, las normas sobre educación a distancia, en particular las más recientes y que mayores avances presentaban en materia de regulación de los parámetros básicos para otorgar reconocimiento a los programas, se han expresado en las formas jurídicas menores (resoluciones), dependientes de decretos reglamentarios (recientemente derogados) y, dentro del criterio de vigilancia predominante hasta el presente, no han ofrecido orientaciones para moldear comportamientos deseables y fundamentales para el desarrollo de esta estrategia educativa.

Empero, los problemas no provienen sólo de las debilidades descritas. En medio del conflicto en que se abrió paso en Colombia la educación superior a distancia, y en búsqueda de su fomento y legitimación, se definió un modelo que –en la práctica- la ha asemejado más a una “educación semi-presencial realizada en sitios remotos”, el cual se ha arraigado en el imaginario colectivo, y es otro de los factores que han impedido mayores desarrollos, particularmente de la denominada “educación virtual”, educación a distancia de tercera generación, o mejor aún, educación basada en entornos digitales.

De forma semejante a como sucedió con el influjo de la imprenta y de las bibliotecas en la educación superior, que llevó a Humboldt a introducir el “seminario alemán” como una forma de enseñanza más acorde con dichos nuevos desarrollos y, de paso, contribuyó a la transformación de la universidad profesionalizante por la universidad investigativa en aquellas instituciones y países que acogieron los nuevos paradigmas, la hipertextualidad, la hipermedialidad y la interacción propias de las tecnologías digitales de información y comunicación (y que soportan la denominada WEB 2.0 y subsiguientes) así como el reconocimiento de los diferentes tipos de inteligencia, en particular la inteligencia colectiva, imponen, cada vez con mayor urgencia, profundas transformaciones tanto en los procesos de acceso, sistematización y producción de

conocimientos, como en los sistemas de gestión de la educación. Ello es particularmente necesario para la educación a distancia basada en entornos digitales.

El marco normativo colombiano para la educación superior ha venido haciendo diversas propuestas para adecuarse a los cambios exigidos por la creciente demanda social por educación; no tanto para facilitar los cambios provenientes de las tecnologías telemáticas y de las ciencias cognitivas. En diversos escenarios se ha venido solicitando la reformulación de los esquemas normativos tradicionales para propiciar los procesos de “reingeniería” exigidos por los avances tecnológicos y pedagógicos y requeridos por la educación a distancia (particularmente la “educación virtual” o de tercera generación), pero que debieran comprometer igualmente a la misma educación superior presencial. Aplazar estos cambios acarrea para el país graves consecuencias en materia de calidad y competitividad.

La metodología para el análisis

Un trabajo sobre la normatividad va más allá de hacer un listado de los ordenamientos jurídicos dictados por la autoridad competente. Implica hacer referencia al sistema u ordenamiento jurídico existente, dentro del cual las normas bajo análisis son apenas una parte integrante de aquel. Igualmente, exige hacer un examen desde las funciones de las normas, tanto las de vigilancia en la prestación de un bien o servicio público (en este caso la educación superior a distancia), como las motivadoras o anticipadoras de comportamientos. Estas últimas todavía poco frecuentes en la normatividad del país, pero cobran cada vez más fuerza en el ámbito internacional en diversos campos.

De otra parte, las normas no pueden ser tratadas como un todo indiferenciado, ni exclusivamente como una serie de intervenciones con el telón jurídico de fondo. Su análisis implica considerar el tipo de norma: leyes, decretos u órdenes ministeriales, resoluciones o actos administrativos, reglamentos, contratos y en general aquellos actos que

generen obligaciones y derechos. Para realizar los análisis hay que reconstruir los hechos, investigar qué tipos de problemas se pretenden enfrentar, qué fuerzas y presiones dan lugar a ellas, qué motivaciones explícitas e implícitas se tienen, cuáles son las prioridades, sus efectos y consecuencias, y cuáles las falencias o vacíos respecto de las diversas funciones que, en la actualidad, se atribuyen a las normas.

Finalmente, si la función contemporánea de las normas en las sociedades democráticas no se limita al control y vigilancia de unos comportamientos existentes, sino a la modelación de otros científica y técnicamente previsibles y socialmente deseables (así sea por grupos no mayoritarios), como, por ejemplo, corregir las asimetrías que permitan a todos los ciudadanos acceder sin discriminación o restricciones a los bienes y servicios públicos; garantizar una redistribución social de los mismos; preservar los derechos inalienables; evitar “externalidades” o factores colaterales, es decir, consecuencias adversas que no solo afectan a los usuarios directos, sino a toda la sociedad; corregir determinados cursos de acción que, de continuar, tendrían consecuencias irreversibles en las futuras generaciones; o materializar los deseos y aspiraciones de “espíritu público” de segmentos significativos de la sociedad, habría que focalizar esfuerzos en analizar en qué medida unas y otras funciones son asumidas por la normatividad. Si bien las funciones modeladoras de comportamiento no son usuales en el campo de la educación, serían fundamentales más que en cualquier otro campo, dada la doble función de reproducción e innovación de los saberes sociales, que debe cumplir el proceso educativo.

Es en la integralidad de dichas funciones donde adquiere mayor sentido la normatividad, ya que no siempre el “mercado” es el mejor regulador de los comportamientos. Por lo general, incorpora las prácticas dominantes, convirtiéndolas en uso generalizado. En cambio, las normas protegen mejor que los mercados ciertos valores no negociables, así como la búsqueda de niveles sociales superiores. Ellos no siempre surgen por generación espontánea, requieren la expedición de normas jurídicas.

El presente trabajo es apenas el inicio de este tipo de análisis que, como es apenas obvio requieren de suficiente debate para ser realizados en profundidad. Su propósito es dar el primer paso en este largo camino; ofrecer una primera mirada, lo más sistemática posible, sobre la normatividad de educación superior a distancia en el país, con el fin propiciar el enriquecimiento colectivo, comparando luego nuestra legislación con los ordenamientos jurídicos de otros países de la región y del mundo.

LAS DOS MARCOS NORMATIVOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

La historia de la educación superior en Colombia es una de las más antiguas del continente. El primer claustro universitario en el país data de 1580. Las primeras universidades fueron privadas. La mayoría de ellas, regentadas por la Iglesia Católica, a quien desde la época colonial se le concedió el privilegio, luego refrendado por sucesivos concordatos, de “fundar, organizar y dirigir bajo la dependencia de la autoridad eclesiástica centros de educación en cualquier nivel, especialidad y rama de la enseñanza, sin menoscabo del derecho de inspección y vigilancia que corresponde al Estado”⁶⁹.

Tan sólo hasta 1867 se crea la Universidad Nacional de Colombia, como la primera universidad oficial. Desde entonces y, particularmente a partir de los años sesenta del siglo pasado, surgen numerosas instituciones de educación superior, tanto oficiales como privadas, y programas académicos en diferentes niveles, como respuesta a la creciente demanda de cupos y a las exigencias de desarrollo del país. Cada institución procedía según su propia normatividad, debiendo tan sólo suministrar periódicamente información académica, administrativa y financiera al Ministerio de Educación Nacional.

Expedir una normatividad que ordenara un “sistema de educación superior” fue uno de los propósitos recurrentes de diversos gobiernos

⁶⁹ Ley 20 de 1974, por la cual se aprueba el Concordato y Protocolo final entre la República de Colombia y la Santa Sede, artículo X.

desde inicios del siglo pasado⁷⁰. La necesidad de una tal regulación obedecía al interés de introducir criterios ordenadores tanto del tipo de instituciones, como de programas que ofrecían, así como poner el énfasis en determinadas prioridades. Entre 1960 y 1980 el crecimiento de instituciones, especialmente del sector privado, no sólo fue acelerado sino que, de acuerdo con un documento preparado por la División de Educación del Departamento Nacional de Planeación, la proliferación de centros con pretensiones de educación superior fue "anárquica".

Para visualizar el crecimiento, baste mencionar que, de acuerdo con estadísticas oficiales, mientras en 1935 había 4.137 estudiantes; en 1950 pasaron a 10.632; en 1960 suben a 23.013; en 1970 son ya 85.560; y en 1977 (cuando se escribe el documento), alcanzan los 231.415. Sin embargo, mientras la participación de la población estudiantil en el sector oficial era en 1935 de un 71.3% y creció ligeramente en 1950 al 71.8%, descendiendo progresivamente a 59.3% en 1960, a 54.5% en 1970, y prácticamente se equipara con la población estudiantil del sector privado en 1977, año en el cual pasó a ser el 50.8% del total nacional⁷¹.

Tan sólo entre 1971 y 1976 el número de universidades aprobadas por el ICFES pasó de 55 a 85. Y de 105 instituciones que en 1975 contaban con la aprobación del ICFES, había otros 39 que funcionaban sin aprobación. Al respecto, Planeación Nacional conceptuaba: "Un crecimiento tan anárquico desemboca necesariamente en un número demasiado elevado y heterogéneo de establecimientos, difícil de reducir a un sistema universitario nacional, no solo por el número en sí sino, principalmente, por el desnivel de calificación, que hace prácticamente imposible la comparación y, con mayor razón aún, la equivalencia de títulos y la transferencia de alumnos de una institución a otra⁷².

70 Al respecto merecen mencionarse la Ley 39 de 1903, la Ley 68 de 1935 y el Decreto Legislativo número 0364bis de 1951, solo se expidieron "normas que regulan algunas materias" como se afirmaba en los considerandos del Decreto 0277 de 1958, que "reglamentó en su conjunto la organización y el funcionamiento de las Universidades departamentales".

71 Departamento Nacional de Planeación. "Consideraciones para la reforma de la educación superior", 1977. Documento elaborado en la División de Educación del Departamento Nacional de Planeación para la reunión del Consejo Nacional de Rectores, Popayán, noviembre de 1977.

72 Ibidem.

Entre 1960 y 1980 se elaboraron diversos proyectos de reforma que recibieron gran rechazo no sólo de estudiantes y profesores, sino incluso de diversas instituciones privadas⁷³. En Colombia, un buen número de éstas, en particular las de creación más reciente, han sido defensoras de un concepto de autonomía universitaria entendida en términos de no intervención por parte del Estado. No obstante dicha controversia, el Estado creó en 1968 el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES⁷⁴, posteriormente modificado mediante Decreto 089 de 1976, como “auxiliar del Gobierno Nacional en lo relativo a la inspección y vigilancia de la educación superior”, y con la función de “prestar asistencia técnica y administrativa a las universidades.”

Finalmente, la Ley 8 de 1979 “otorga (al gobierno) unas facultades extraordinarias para establecer la naturaleza, características y componentes del Sistema de Educación Post-Secundaria” y fijar “requisitos para la creación y funcionamiento de instituciones públicas y privadas de educación post-secundaria”. La primera normatividad del sistema (en ese momento llamado tímidamente como “educación postsecundaria”), surge con el Decreto-Ley 80 de 1980⁷⁵. Posteriormente, y luego de la última reforma constitucional de 1991, dicho marco regulatorio es modificado con la Ley 30 de 1992⁷⁶, que da pie a un segundo conjunto de normas que regulan el desde entonces denominado “Sistema de Educación Superior”.

73 Entre ellos merecen mencionarse el denominado Plan Atcon (1961) que buscaba integrar el proceso educativo a los planes nacionales de desarrollo, y fomenta la educación privada; el Plan Básico (1966) y el Plan Feliz que, entre otras propuesta propusieron la regionalización de las instituciones y un sistema de educación superior con dos tipos de instituciones: unas de carreras intermedias y las universidades; la reforma Galán (1971) que planteó un sistema universitario nacional regido por un Consejo Nacional Universitario; y diversas propuestas surgidas de la Asociación de Profesores Universitarios (1971 y 1977), así como de la Asociación de Estudiantes (1971). Ver: Ocampo, José Fernando. *Reforma Universitaria 1960-1980. Hacia una Educación discriminatoria y antidemocrática*. Bogotá: CINEP/Controversia, 1978.

74 El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior - ICFES, tuvo su origen en el Fondo Universitario Nacional, el cual fue reorganizado en la reforma a la administración pública por el Decreto Extraordinario 3156 de 1968.

75 ICFES. *Reforma de la Educación Post-Secundaria*. Compilación Legislativa. Bogotá: ICFES, División de Publicaciones, 1982.

76 ICFES. *Educación Superior. Compendio de Normas: Constitución Nacional, Leyes de la República, Decretos, Resoluciones, Acuerdos*.

Debe advertirse que no obstante dichas normas generales buscaron organizar "el sistema de educación post-secundaria" y "el servicio público de la educación superior", respectivamente, han debido ser complementadas o enmendadas por una intrincada maraña de nuevas leyes, decretos reglamentarios y resoluciones administrativas, muchas de ellas a instancias de sentencias de la Corte Suprema de Justicia o más recientemente de la Corte Constitucional. Baste mencionar un par de ejemplos. Cuando se expidió el Decreto-Ley 80 de 1980 que organizaba el sistema de educación postsecundaria, ya existían algunas experiencias universitarias en la modalidad a distancia. Sin embargo, en dicho decreto no se hace a ella ninguna mención. O, a pocos meses de expedida la Ley 30 de 1992, debió ser modificada y ampliada en diversos aspectos por la Ley General de Educación, la Ley 115 de 1993 que, curiosamente, se expidió posteriormente, o complementada por numerosos decretos que, iban más allá de la simple reglamentación, razón por la cual se dan las diferentes demandas. Sin duda, estos hechos obedecen a las dificultades de concertación. Valga anotar que éstas dificultades se señalaban anteriormente incluso en los considerandos del Decreto 0277 de 1958, uno de los últimos intentos fallidos de organización del sistema, antes de las dos normas generales a que se viene haciendo mención, cuando todavía el peso de la instituciones oficiales de educación superior era predominante.

Prioridades en la normatividad del Sistema de educación superior

Un análisis de los dos marcos normativos expedidos a lo largo de la historia sobre el sistema (el Decreto-Ley 80 de 1980 y la Ley 30 de 1992), muestra que las prioridades del Estado se han centrado en introducir cuatro grandes tipos de propuestas: i) la diversificación de las instituciones de educación superior como mecanismo para fomentar la educación técnica y tecnológica; tratar de recomponer la "macrocefalia" existente (del sistema se concentra en la formación universitaria y postuniversitaria); y de acceso selectivo al sistema de educación y al mercado laboral. ii) la vigilancia y control de instituciones y programas, como mecanismo para asegurar a la

sociedad una calidad básica. iii) la determinación de campos de acción y niveles de educación superior. Y, iv) el ordenamiento de un sistema de educación para el trabajo.

La educación superior a distancia, si no aparece como prioridad en la legislación, aunque fue uno de los programas banderas de un gobierno. Debió abrirse paso y evolucionar dentro de estas cuatro prioridades, razón por la cual, antes de presentar la normatividad específica que la rige, se hará referencia a dichas prioridades generales.

i). En cuanto a la diversificación institucional y mecanismos selectivos de acceso al sistema, si bien existían desde la época colonial los denominados “colegios mayores”⁷⁷, colegios-universidades y carreras intermedias para ingresar a las cuales no se requería haber completado el bachillerato”⁷⁸, en la práctica éstas no se reconocían como parte del sistema de educación superior.

Ante esta situación, el Decreto-Ley 80 de 1980, define tres categorías institucionales diferentes: instituciones técnicas, tecnológicas y universidades. Para definir las, se utilizaron criterios como los niveles de abordaje y utilización del conocimiento, así como la diversa relación que cada una de ellas tendría con la investigación⁷⁹. Uno y otro criterio eran bastante difíciles de aplicar y, de haberlo hecho, hubieran quedado realmente muy pocas universidades en sentido estricto. La Ley 30 de 1992, buscando abrirle paso a las instituciones de reciente creación, modifica estos criterios en función del tipo de programas que pueden ofrecer y crea una categoría intermedia: las instituciones universitarias. Así, las universidades, están facultadas para ofrecer programas en todos los niveles; las instituciones universitarias y las escuelas tecnológicas, pueden ofrecer programas técnicos profe-

77 Soto Arango, Diana (editora). Historia de la Universidad Colombiana. Resúmenes analíticos. Tunja: Editorial de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1997.

78 Creados por la Ley 48 de 1945, y “destinados a ofrecer a la mujer carreras universitarias de ciencias, letras, artes y estudios sociales, sin que sea requisito esencial en todos los casos, para ingresar a esos Colegios, el haber terminado estudios secundarios”.

79 Sobre la investigación, como una de las funciones específicas de la educación superior, insistía el documento de planeación, antes citado.

sionales, tecnológicos y profesionales universitarios en pregrado, así como programas de especialización; y las instituciones técnicas profesionales sólo pueden ofrecer programas técnicos profesionales. Si bien esta diferenciación es más práctica, con todo, presenta ambigüedad, pues no necesariamente los programas tienen como objeto de estudio las áreas tecnológicas o técnicas, pudiendo incluir programas de áreas diferentes. Como se verá más adelante, esta categorización ha sido modificada, al menos parcialmente, por medio del Decreto 1188 de marzo 25 de 2008.

ii). En lo referente a la segunda prioridad, la regulación de instituciones y programas, el Decreto-Ley 80 de 1980 (y los decretos reglamentarios dependientes) establecieron la obligación de elaborar estudios de factibilidad para la creación de instituciones de educación superior, otorgándole al Ministerio de Educación Nacional la facultad de reconocerles personería jurídica, previo trámite y análisis del ICFES; estableció las condiciones de acceso de estudiantes, estableciendo el examen de estado y un puntaje mínimo como obligatorios para el ingreso⁸⁰; creó las unidades de labor académica (ULAS) como medida del trabajo académico evaluable⁸¹; determinó que tanto las instituciones como a los programas fueran evaluados periódicamente (estos últimos requerían una licencia de funcionamiento); y reglamentó el otorgamiento⁸² y convalidación⁸³ de títulos. Mediante el Decreto 81 de 1980 se le otorgó al ICFES las funciones de “aprobar o improbar los estudios de factibilidad requeridos para la creación de entidades oficiales y no oficiales de educación superior y sus seccionales”, así como “evaluar periódicamente las instituciones de educación superior y los programas correspondientes en las diferentes modalidades”. Diversos aspectos de estas normas fueron demandados, en particular la inspección y vigilancia realizada a través del ICFES, ya que se argüía iban contra la autonomía universitaria y excedían el nivel de delegación de dicha función.

80 Reglamentado por Decreto 2343 de 1980.

81 Reglamentadas por el Decreto 3191 de 1980.

82 Reglamentados por diferentes decretos: 2022 de 1980, 2725 de 1980, 3658 de 1980 (para magister), 2022 de 1980 (para el doctorado)

83 Reglamentada por el Decreto 1074 de 1980.

Ante estos hechos, la Ley 30 de 1992, estableció que “la educación superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado” (artículo 2º) y “garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior” (artículo 3º). Sin embargo, ha existido un permanente debate sobre el ámbito de aplicación de la autonomía, de acuerdo con los diversos tipos de instituciones. Esta situación se reflejó incluso en la misma Ley. Ésta diferencia entre la autonomía de las universidades (como entes constituidos y reconocidos como tales), y la de las denominadas instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y técnicas (consideradas como instituciones en proceso de desarrollo).

En efecto, el artículo 28º indica: “La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”. Mientras que en el artículo 29º supedita “la autonomía de las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales” para “darse y modificar sus estatutos” y para “crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos”, a una notificación ante el Ministerio de Educación Nacional.

De otra parte, buscando garantizar ese “equilibrio inestable” entre autonomía e inspección y vigilancia, en el artículo 33º se indica que ésta es ejercida por el Gobierno Nacional con la asesoría del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), un organismo político que se crea, con carácter permanente, funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría, e integrado por representantes de instituciones del Estado, rectores, representantes de la comunidad

académica y estudiantil⁸⁴. Esta normatividad es complementada con una serie de Decretos reglamentarios, como el 1229 de 1993 y 1953 de 1994⁸⁵.

Como forma de materializar la responsabilidad y rendición social de cuentas que están implícitas en la autonomía, la Ley 30 creó igualmente el Sistema Nacional de Acreditación para las instituciones de educación superior (artículo 53º) e indicó que el sistema previsto “contará con un Consejo Nacional de Acreditación integrado, entre otros, por las comunidades académicas y científicas y dependerá del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), el cual definirá su reglamento, funciones e integración” (artículo 54º) . Con base en dicha “previsión” se expidió el Decreto 2904 de 1994 que determinó los agentes y las etapas del proceso de acreditación. Y el CESU, mediante el Acuerdo 04 de 1995, expidió su reglamento y funciones. Vale anotar que dicha “previsión” legal no se corresponde con un acto categórico de creación, ya que el espíritu del legislador no fue crear un organismo oficial, sino un organismo integrado por pares, en representación de la académica y científica. Si bien en la Ley 30 de reforma de la educación superior se previó originalmente la que hoy se denomina como “acreditación de alta calidad” para las instituciones de educación superior” (artículo 53), que es de carácter voluntario, posteriormente, y mediante el Decreto 272 de 1998, al CNA le fue adjudicado el “concepto” sobre la denominada “acreditación previa” para la creación y funcionamiento de programas en ciencias de la educación, de acuerdo con lo preceptuado por la Ley 115 de 1994, denominada Ley General de Educación. Ésta última era de carácter obligatorio, lo que creó –en su momento- una cierta confusión o, al menos, ambigüedad en las funciones del CNA.

Más aún. Siguiendo la tradición que venía desde 1968, la Ley 30 de reforma de la educación superior, conservó el Instituto Colombiano

84 Ley 30 de 1982, artículo 34.

85 ICFES. Educación Superior. Compendio de Normas: Constitución Nacional, Leyes de la República, Decretos, Resoluciones, Acuerdos. Bogotá: División de Procesos Editoriales ICFES, 1995. Igualmente Ver: Rojas Crisanch, José Miguel .“Estructura y titulaciones de Educación Superior en Colombia”, documento, agosto de 2005.

de Educación Superior – ICFES, pero asignándole entre sus funciones ser la secretaría técnica del CESU, constituirse como centro de información y documentación de la educación superior, realizar los estudios de base, colaborar con las instituciones para estimular y perfeccionar sus procedimientos de autoevaluación, promover el desarrollo de la investigación, homologar los títulos del exterior, definir las pautas sobre la nomenclatura para los programas académicos y realizar los exámenes de estado⁸⁶.

Puede observarse claramente que el legislador omitió la función principal anteriormente atribuida al ICFES de ser el “auxiliar del Gobierno Nacional en lo relativo a la inspección y vigilancia de la educación superior”. Sin embargo, mediante el Decreto 1403 de 1993 se establecieron (con carácter provisional) dieciséis requisitos generales para la creación y funcionamiento de programas, indicando que la información sería presentada al MEN a través del ICFES, instituto encargado del “registro de los programas”. A este instituto se adjudicó igualmente y mediante Decreto 791 de 2001 la “acreditación previa” para la creación y funcionamiento de programas de ciencias de la salud, y mediante el Decreto 792 de 2001, para programas de ingeniería. Por supuesto, no demoraron las demandas al respecto.

Si bien durante un tiempo, el concepto sobre la “acreditación previa” obligatoria para dichos programas se adjudicó al CNA, como forma de evitar la permanente controversia sobre la inspección y vigilancia de la educación superior, y luego de sentencia adversa de la Corte Constitucional⁸⁷, mediante Decreto 2230 de 2003 que reestructuró el Ministerio de Educación Nacional, se creó el Viceministerio de Educación Superior, como la instancia encargada de “decidir sobre los asuntos relacionados con la Educación Superior, sus instituciones, y ejercer la inspección y vigilancia sobre las mismas, en concordancia con las normas que regulan la Educación Superior”; y se conformó la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la

⁸⁶ Ley 30 de 1992, artículo 38.

⁸⁷ Entre otras, la Sentencia C-743/99

Calidad de la Educación Superior - CONACES⁸⁸. Luego del tránsito por el ICFES y el CNA, finalmente se encargó al CONACES de adelantar el proceso del registro calificado de los programas. Con base en lo anterior, se reduce el ICFES a la función de realizador de los diversos tipos de exámenes de estado.

En cumplimiento de sus funciones de "articulación de los órganos asesores del gobierno en materia de educación superior", y de "aseguramiento de la calidad", el Viceministerio de Educación Superior estableció el "Sistema de Aseguramiento de la Calidad", que tiene una acción más integral y comprensiva que el consagrado originalmente en la Ley 30. Incluye: el "registro calificado"; la "Acreditación de Alta Calidad"; los Exámenes de Calidad de la Educación Superior – ECAEs⁸⁹; el Sistema de Información de la Educación Superior – SNIES⁹⁰; el Sistema de Prevención y Análisis de Deserción en Instituciones de Educación Superior – SPADIES; y el Observatorio Laboral para la Educación, que brinda información estadística estratégica sobre el mercado y empleabilidad de los graduados de la educación superior en Colombia.

En el año 2003, por medio del Decreto 2566 de 2003 se establecieron 15 "condiciones mínimas de calidad"⁹¹ para obtener el "registro calificado de programas de pregrado"; y, por el Decreto 1001 de 2006, para los programas de postgrado. Valga resaltar que el registro calificado es obligatorio; y la acreditación de alta calidad para programas e instituciones es de carácter voluntario. Este decreto sirvió de base para definir, mediante una serie de resoluciones las

88 El CONACES es integrada por 33 miembros: 5 representantes de instituciones del Estado (MEN, COLCIENCIAS, ICFES, CESU y CNA) y 28 de personas de reconocida calidad académica, seleccionadas mediante convocatoria del Ministerio de Educación Nacional. CONACES se compone de una sala general; seis (6) salas por área de conocimiento; una sala de maestrías y doctorados; y una de instituciones.

89 Estos son pruebas académicas de carácter obligatorio que buscan evaluar el nivel de competencias de los estudiantes de último año de los programas de formación profesional. Fueron creados mediante el Decreto 1781 de 2003.

90 Creado por la Ley 30, artículo 56.

91 Estas comprenden características de la institución, infraestructura, funcionamiento, características del personal docente, de los estudiantes, de los programas, de los egresados, la cultura investigativa, aspectos financieros y la proyección social. Dichos aspectos son verificados por pares, quienes presentan un informe al CONACES, organismo que propone al MEN el otorgamiento o no, del Registro Calificado.

"características básicas de calidad de programas de pregrado en las diferentes áreas"⁹². Por medio de ellas se logró establecer nuevamente la debatida inspección y vigilancia sobre la calidad mínima de los programas, a nivel de pregrado. Algo semejante se logró con el Decreto 1001 de 2006 que estableció las condiciones básicas de calidad para los programas de maestría y doctorado. El CONACES verifica a través de pares las condiciones mínimas de calidad y emite concepto ante el Ministerio de Educación Nacional, quien otorga o rechaza el registro calificado para poder ofertar y poner en funcionamiento programas académicos.

Sin embargo, nuevas demandas jurídicas lograron recientemente la derogación del artículo primero del Decreto 2566 de 2003. Para suplir el vacío legal, el Congreso de la República expidió el pasado 25 de abril la Ley 1188 de 2008, en la cual se reafirma la exigencia del "registro calificado" para la creación y funcionamiento de programas académicos e incluso se reiteran prácticamente las mismas condiciones mínimas de calidad. Solamente se introduce una diferenciación, de gran utilidad práctica al momento de la evaluación de pares, entre las condiciones de los programas y las de las instituciones (artículo 2º) y se fija un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la

92 La Resolución 3461 de 2003, que define las características específicas de calidad para los programas de pregrado en Psicología; la Resolución 3457 de de 2003, que define las características específicas de calidad para los programas de pregrado en Comunicación e Información; la Resolución 3463 de Diciembre 30 de 2003, que define las características específicas de calidad para los programas de formación profesional en Diseños; la Resolución 3456 de 2003, que define las características específicas de calidad para los programas de formación profesional en Artes; la Resolución 3458 de 2003, que define las características específicas de calidad para los programas de formación profesional en Agronomía, Veterinaria y Afines; la Resolución 3459 de de 2003, que define las características específicas de calidad para los programas de formación profesional de pregrado en Contaduría Pública; la Resolución 3460 de 2003, que define las características específicas de calidad para los programas de formación profesional en Humanidades; la Resolución 3462 de 2003, que define las características específicas de calidad para los programas de formación hasta el nivel profesional por ciclos propedéuticos en las áreas de las Ingeniería, Tecnología de la Información y Administración; la Resolución 2770 de 2003, que define las características específicas de calidad para los programas de pregrado en Arquitectura; la Resolución 2767 de 2003, que definen las características específicas de calidad para los programas de pregrado en Administración; la Resolución 2769 de 2003, que define las características específicas de calidad para los programas de pregrado en Ciencias Exactas y Naturales; la Resolución 2772 de 2003, que define las características específicas de calidad para los programas de pregrado en Ciencias de la Salud; la Resolución 2773 de 2003, que define las características específicas de calidad para los programas de formación profesional de pregrado en Ingeniería; la Resolución 2774 de 2003, que define las características específicas de calidad de los programas de pregrado en Economía; la Resolución 2768 de de 2003, que definen las características específicas de calidad para los programas de pregrado en Derecho; y, la Resolución 1036 de 2004, que define las características específicas de calidad para los programas de pregrado y especialización en Educación.

fecha de radicación de la documentación, para la correspondiente actuación administrativa (artículo 3º). En la actualidad, el Ministerio de Educación Nacional se encuentra concertando un único Decreto Reglamentario de la Ley 1188, en el cual se especifiquen los requisitos mínimos de calidad para las diferentes áreas, niveles y “modalidades” de educación, y se está actualmente a la espera de su expedición.

Valga señalar que la Ley 1188 de 2008 autoriza además los “programas académicos por ciclos propedéuticos hasta el nivel profesional, en todos los campos y áreas del conocimiento dando cumplimiento a las condiciones de calidad previstas en la presente ley y ajustando las mismas a los diferentes niveles, modalidades y metodologías educativas” (artículo 5º). Ello modifica de paso la diferenciación de instituciones introducida por la Ley 30 de reforma de la educación superior, tal como se describió anteriormente.

iii). En lo referente a la tercera prioridad enunciada, los campos de acción y niveles de educación superior, mientras el Decreto 80 de 1980 hablaba de nueve áreas de conocimiento⁹³ y cuatro “modalidades educativas”: la formación técnica, la tecnológica, la formación universitaria y la formación avanzada o de postgrado (que no eran niveles de escalamiento sucesivo, con excepción de los dos últimos), la Ley 30 estableció como “campos de acción” de la educación superior: la técnica, la ciencia, la tecnología, y las humanidades, el arte y la filosofía. (Art. 7), y dos niveles: pregrado y postgrado. Estos campos de acción se han utilizado hasta el presente para hacer inspección y vigilancia y estructurar las salas del CONACES.

iv). Finalmente, en relación con la cuarta prioridad: la educación para el trabajo, pueden diferenciarse dos grandes propuestas. De una parte, la diferenciación institucional consagrada por las dos leyes marco de la educación superior, que fue complementada luego por

93 El Decreto 2723 de 1980 define que, para todos los efectos legales, las áreas de conocimiento de que trata el Decreto Extraordinario 80 de 1980, son las siguientes: agronomía, veterinaria y afines; bellas artes; ciencias de la educación; ciencias de la salud; ciencias sociales, derecho y ciencia política; economía, administración, contaduría y afines; humanidades y ciencias religiosas; ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines; y matemática y ciencias naturales.

medio de la Ley 749 de 2002. En ésta se determinó que las instituciones técnicas profesionales y las instituciones tecnológicas pudiesen ofrecer –por medio de los denominados “ciclos propedéuticos”⁹⁴ - programas de formación hasta el nivel profesional, en las áreas de las ingenierías, tecnología de la información y administración. Y a nivel postgradual, programas de especialización en las mismas áreas. Con ello, se buscó una articulación de los programas tecnológicos y profesionales, con los universitarios. De acuerdo con la experiencia realizada, y si bien un importante número de estudiantes escogen esa vía, dicha articulación ha presentado múltiples problemas en el proceso de formación que parecen afectar la calidad de la misma, por cuanto se requiere necesariamente un diseño curricular específico, que no siempre ha sido abordado con la suficiente profundidad por las instituciones. Valga anotar que las universidades más consolidadas no ofrecen los ciclos propedéuticos.

De otra parte, por medio de la Ley 119 de 1994 que reestructuró el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y del decreto 1120 de 1996 del Ministerio de la Protección Social (del cual depende el SENA), se creó el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, que busca promover la educación permanente, a través de “cadenas de formación”. Posteriormente, el Gobierno Nacional, mediante el Documento CONPES 2945 de 1997, buscó articular –mediante alianzas- el sistema de capacitación profesional con las entidades educación técnica y tecnológica y formación profesional en el país, para elevar el nivel de calificación y competencia de la fuerza laboral. Esta normatividad fue complementada luego por la Ley 1064 de 2006, que adicionó el desarrollo humano a la educación para el trabajo.

A su vez el sistema nacional de formación para el trabajo fue complementado mediante el Decreto 2020 de 2006 que estableció el Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo. Y, en un paquete de decretos, los requisitos para la “habilitación profesional”, es decir, para el reconocimiento como profesional en un área de

⁹⁴ Se denominan “ciclos propedéuticos” en cuanto cada ciclo debe contener la formación correspondiente al programa del respectivo nivel y, además, un componente preparatorio (o propedéutico) para continuar con el siguiente ciclo.

conocimiento. Hasta el presente se encuentran reglamentadas alrededor de 60 profesiones.

El resultado de las cuatro grandes prioridades que ha perseguido la normatividad del sistema no es tan positivo. En primer lugar, si bien se logró un importante incremento en el número de estudiantes, de las instituciones de educación superior y de los programas. Con todo, si bien el crecimiento de la matrícula de educación superior fue importante, debe reconocerse que los índices de cobertura se encuentran por debajo del promedio internacional; y los índices de deserción han sido tradicionalmente muy altos⁹⁵. Además, contrario a la justificación empleada para promover la educación a distancia, su aporte a este incremento fue muy pequeño. De acuerdo con estadísticas oficiales del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES, en el 2006, sólo llegó al 7.6% de los matriculados (99.185 estudiantes), que estudiaban en 334 programas, equivalentes al 5% del total de programas existentes en ese año.

Algo semejante sucedió en relación con las otras prioridades. En el segundo semestre del año 2006 había 279 instituciones de educación superior. Sin embargo, contrario a la prioridad de corregir el predominio de la formación universitaria, la mayoría de ellas seguían correspondiendo a este nivel: había 101 instituciones universitarias y 77 universidades, frente a 45 instituciones técnicas y 56 instituciones tecnológicas. Igualmente, del total de 1.301.728 estudiantes matriculados, la mayoría pertenecían al nivel universitario (868.190 estudiantes) frente a los 162.868 de formación técnica profesional y 172.927 de tecnológica. Y, de los 6.626 programas académicos que se ofrecían en ese semestre, 2.947 correspondían a la formación universitaria frente a 514 de formación técnica profesional y 945 de formación tecnológica.

95 De acuerdo con cifras oficiales, la deserción en los 90 fue entre el 68% y el 47% (ICFES, La Educación Superior en Colombia. Década de los 90. Bogotá: ICFES, 2003). En el período 1999-2004 fue de 52%, de acuerdo con la Ministra de Educación Nacional (Ver: Vélez, Cecilia María. Intervención en el Encuentro Internacional sobre Deserción en Educación Superior: Experiencias significativas. Bogotá: MEN, 2004). Y en el período 2005-2006 alcanzó la cifra de 67% de acuerdo con Carolina Guzmán, Subdirectora de Desarrollo Sectorial, Viceministerio de Educación Superior.

Así mismo, predominaba el número de estudiantes y programas en el nivel de especialización, que no está sujeto al proceso de registro calificado para su creación y funcionamiento. En el segundo semestre de 2006 había 43.182 estudiantes de especialización frente a 12.652 de maestría y 1.067 matriculados en programas de doctorado. Para ese semestre se ofrecían 1.829 programas de especialización, frente a 331 de maestría y 60 de doctorado.

Finalmente, continúa existiendo una clara segregación social, dependiendo del tipo de institución a la cual se acceda y de la calidad de sus programas. Y, si bien ha habido avances en calidad, sobre todo con la exigencia de las condiciones mínimas de calidad, éste continúa siendo quizás uno de los problemas que requieren mayores esfuerzos. Baste mencionar que de los 6.626 programas existentes, sólo 430 (el 6.5%) eran acreditados como de alta calidad. De otra parte, los resultados de los ECAES (exámenes de estado de calidad de la educación superior), parecen no motivar aún a las instituciones para producir los esperados mejoramientos.

Todos estos hechos han arrojan dudas e inquietudes sobre la efectividad e impactos la normatividad expedida.

LA NORMATIVIDAD SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA Y “VIRTUAL”

La normatividad sobre la educación a distancia se desarrolló no sólo dentro del complejo proceso general descrito anteriormente, sino que no obstante esta estrategia educativa se encontraba en pleno desarrollo cuando se expidieron los dos ordenamientos jurídicos sobre el sistema de educación superior, no fue considerada (caso del Decreto 80 de 1980) y apenas mencionada su existencia (caso de la Ley 30 de 1992). La normatividad que la ha regido ha sido dependiente de decretos reglamentarios o formulada en formas jurídicas menores (resoluciones del Ministerio de Educación Nacional). A diferencia de otros asuntos educativos, ni siquiera durante el período en el cual fue una prioridad política de un gobierno, fue llevado al Congreso Nacional un proyecto de ley para fomentarla y regularla de una forma más consistente y proactiva.

El período de irrupción y legitimación

La educación superior a distancia se inició en el país casi simultáneamente que a nivel internacional. Desde finales de los años sesenta del siglo pasado, diversas universidades colombianas comenzaron a experimentar o a estudiar la posibilidad de ofrecer programas en dicha "modalidad"⁹⁶. Con todo, el fomento de la educación superior a distancia en Colombia no provino propiamente del sector académico. Se debió a un compromiso de campaña adquirido por Belisario Betancur, quien fue presidente en el período 1982-1986⁹⁷. Estas circunstancias marcaron su desenvolvimiento.

De una parte, al haberse dado en la Universidad de Antioquia fuertes manifestaciones de rechazo a las experiencias que adelantaba en educación a distancia, y al convertirse luego esta "metodología" en un compromiso político, debió enfrentar fuertes rechazos de amplios sectores de la comunidad académica que veía en la tecnología educativa y en la modalidad a distancia no sólo programas de dudosa calidad académica, sino incluso una amenaza al ejercicio de su profesión docente. De otra parte, ante estas circunstancias se procedió a fomentar el desarrollo de la modalidad con un criterio de pragmática política y no poca improvisación. La pequeña historia narrada por el Ministro de Educación Nacional de la época y algunos hechos son indicativos al respecto⁹⁸.

96 Entre ellas sobresalen la facultad de Educación de la Universidad de Antioquia, el programa de enfermería de la Universidad del Valle, la Universidad Industrial de Santander, y algunas universidades privadas: La Universidad Javeriana, la Universidad de la Sabana, la Universidad San Buenaventura y la Universidad de Santo Tomás. Sin embargo, estas experiencias tuvieron desarrollos puntuales, conflictivos y discontinuos. El caso de la Universidad de Antioquia es quizás uno de los más sintomáticos: inicia las primeras experiencias con el denominado Programa Extramural de formación de administradores escolares en 1969. En 1973 abre las primeras licenciaturas experimentales que, un año más tarde, fueron suspendidas debido a una gran oposición política interna y al posterior cierre de la institución. Y si bien, en 1979 se reabren algunas licenciaturas en educación en la modalidad a distancia, al contrario de encontrar acogida en la discusión de reforma que condujo al Decreto 80 de 1980, estas experiencias fueron ignoradas al expedirse la primera normatividad del sistema de educación superior.

97 De acuerdo con palabras del Ministro de Educación a quien le correspondió "la extensión del Sistema de Educación a Distancia" (como denominaron esta campaña), el presidente Betancur había hecho contacto con la metodología en 1979, cuando se matriculó en la Open University, y había conocido las experiencias de Senegal y Costa Rica. Por eso la adoptó como "bandera temática de campaña" (Ver: Arias, Jaime y otros. Universidad a Distancia. Del sueño a la realidad. Bogotá: Editora Guadalupe, 1985).

98 Ver. Arias, Jaime, y otros. Un poco de Historia. En: Del sueño a la realidad, op. Cit., páginas 15 -39

Por ejemplo, se aprovechó la reciente creación de la Unidad Universitaria del Sur de Bogotá - UNISUR (creada originalmente como institución universitaria presencial, mediante la ley 52 de 1981), para convertirla en institución a distancia y concentrar en ella el desarrollo de la modalidad. Valga anotar que su primer rector y el grupo que enfrentó este reto, no provenían del sector académico que había iniciado anteriormente la experimentación en la modalidad a distancia, sino de otras experiencias⁹⁹.

El Decreto 2412 de agosto 19 de 1982 es la primera norma específica. Este fue de naturaleza "operativa", tanto en la definición y objetivos que explicita para la modalidad, como en las funciones del "Consejo Nacional de Educación Abierta y a Distancia", que crea para su fomento. A la "educación abierta y a distancia" se la define como "el conjunto de actividades y programas de carácter temporal o permanente, formales y no formales, que adelanten las instituciones facultadas para ello por las autoridades estatales competentes, de acuerdo con planes de formación o capacitación, total o parcialmente desescolarizados". Los objetivos evidencian la intensión que se tenía con su fomento: "propender por una igualdad de oportunidades de ingreso a la educación superior; ofrecer a los bachilleres la oportunidad de adelantar estudios superiores, preferentemente en las modalidades intermedia profesional y tecnológica; y estimular la creatividad y la investigación científica". Esta última, sin embargo, ha tenido escasas ejecuciones.

El Consejo Nacional que se crea, integrado por diversas entidades gubernamentales y asociaciones de instituciones de educación superior, tenía igualmente funciones "operativas", y no propiamente académicas: "proponer al gobierno nacional políticas generales para el desarrollo de la educación abierta y a distancia; proponer la aplicación de prioridades y criterios para el desarrollo de los programas; auspiciar la creación de programas de acuerdo con las necesidades

⁹⁹ El primer rector, Hernando Bernal, provenía de la experiencia de Acción Cultural Popular. Una importante experiencia de capacitación campesina de la Iglesia Católica, pionera desde 1947 en la utilización del medio radial en el campo educativo, y desde 1967 en capacitación popular. Y, "se buscaron cerca de veinte educadores de buena calificación dentro de la nómina de inspectores del Ministerio de Educación y se los invitó para que se trasladaran al ICFES con escritorio y papelería para constituir el primer contingente de tutores" (Ver. Arias, Jaime, op.cit).

del país y la demanda ocupacional; proponer al gobierno nacional el proyecto anual de presupuesto para la educación abierta y a distancia; diseñar y sugerir mecanismos y fuentes de financiación que permitan la ejecución de los programas; auspiciar la creación de un centro de documentación que corresponda a las necesidades del servicio de educación abierta y a distancia”.

Este primer decreto encargó del desarrollo de esta modalidad al Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior – ICFES. Ante las circunstancias mencionadas, se recurrió más a las experiencias de otros países que a las nacionales. En particular, a las de la Universidad Estatal a Distancia - UNED de Costa Rica, la Universidad Nacional Abierta - UNA de Venezuela, la Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED de España y un poco menos –por razones de idioma- a la Open University. Todas ellas, en ese momento, con experiencias incipientes. Igualmente se adelantó una gran campaña de sensibilización, y se contrató un crédito internacional con el Banco Interamericano de Desarrollo, y se adelantó un programa de cooperación con Naciones Unidas.

La educación superior a distancia se visualizó fundamentalmente como una “metodología alternativa” a la creciente demanda de cupos, como una forma de “democratización y ampliación del acceso a la educación superior”, de “diversificación de la oferta de programas académicos” y de “desconcentración de la oferta educativa”¹⁰⁰. Las palabras del primer rector de la Unidad Universitaria del Sur de Bogotá - UNISUR son indicativas al respecto: “buscar respuestas educativas a las necesidades que se van generando como resultado de los procesos de crecimiento y desarrollo de la sociedad, es sin lugar a dudas la explicación más apropiada de la aparición en Colombia de la educación superior abierta y a distancia. Vale advertir que la novedad que se plantea en este enfoque radica especialmente en la filosofía de “Abierta” como respuesta del Estado a la creciente demanda de cupos universitarios y la relativa escasa oferta de los sistemas convencionales, a pesar de la multiplicación casi espontánea de establecimien-

100 Ver. Serna, Humberto. “Estructura Técnica”. En: *Del sueño a la realidad*, op. Cit. Pag- 54.

tos de nivel superior. Lo “abierto” es decir la posibilidad de ingreso con el cumplimiento de un mínimo de requisitos, se convierte en la forma de democratizar la educación superior”¹⁰¹.

La segunda norma específica que se expide, es el Decreto 1820 de 1983. Éste avanza en aspectos financieros (crea un “Fondo para la promoción de la educación superior abierta y a distancia” y ordena abrir en el ICETEX -la entidad oficial de crédito educativo- una línea especial para la financiación de la matrícula de los programas a distancia); e igualmente reglamenta algunos aspectos académico-administrativos:

- Explicita que esta modalidad educativa es parte integrante del sistema de educación superior¹⁰²: “la educación a distancia forma parte del Sistema de Educación Superior” de que trata el Decreto ley 80 de 1980”; y somete a las nuevas instituciones y programas a licencias, aprobaciones y autorizaciones del sistema.
- Precisa la definición dada en el decreto anterior: “En la educación superior abierta y a distancia, la relación profesor/alumno habitualmente no es presencial sino mediatizada, a través del uso de uno o varios medios de comunicación. No obstante, deberán programarse sesiones presenciales. Por adaptarse con mayor flexibilidad a las circunstancias de lugar y tiempo del alumno, hace posible un acceso más amplio de las personas a los procesos educativos” (artículo 2, párrafo).
- Determina algunas características generales del “modelo” a seguir:
 - Los planes de formación podrán ser “total o parcialmente desescolarizados” (artículo 3);
 - los programas a distancia “deberán ofrecer un Nivel Introductorio, entendido como un conjunto de contenidos y actividades docentes, que proporcionen los conocimientos

101 Unisur. Unisur y la Educación Superior Abierta y a Distancia. Bogotá: Unisur, 1983. Tomado del Prólogo de Bernal Alarcón, Hernando.

102 En los documentos oficiales de la época se hablaba del “Subsistema de Educación a Distancia”.

mínimos y ayude a que el alumno conozca y comprenda los métodos específicos de la educación superior abierta y a distancia y sus sistemas de trabajo" (artículo 4);

- "se deberá utilizar por lo menos materiales impresos de autoinstrucción y la tutoría. Las Instituciones podrán utilizar la radio, la televisión, el audiotape, el videocasete y otros medios complementarios" (artículo 5);
- los programas de educación superior abierta y a distancia, "deberán contemplar por lo menos una prueba sumativa o final en forma presencial" (artículo 6);
- las instituciones "podrán organizar centros regionales, zonales o locales, para prestación de servicios a los usuarios de tales programas. Dichos centros no tendrán el carácter de seccionales" (artículo 7);
- Los programas de educación superior abierta y a Distancia, podrán planearse para una duración limitada a satisfacer necesidades sectoriales, regionales o nacionales (artículo 8).

- Autoriza la transformación de programas presenciales a la modalidad a distancia o viceversa, previa solicitud escrita al ICFES y el correspondiente estudio para justificar la transformación del programa y garantizar su calidad. Igualmente autoriza la transferencia de estudiantes. Y,

- Faculta utilizar parte del horario de TV y radio destinado a la educación en los canales nacionales, para programas de educación a distancia.

A las instituciones se las deja en libertad de desarrollar sus programas, dentro de estos parámetros. El incentivo fueron los recursos financieros que se otorgaron¹⁰³. Así las cosas, un total de 38 instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, emprendieron programas de educación a distancia, la mayoría en el nivel tecnológico. Valga anotar que un buen número de instituciones

¹⁰³ Además del Fondo mencionado en el Decreto, se utilizaron recursos de un crédito BID por \$65 millones, del cual fueron beneficiarias 18 instituciones; y del proyecto PNUD/UNESCO/82/027, destinado fundamentalmente a la capacitación.

desarrollaron sus programas con equipos diferentes a sus docentes de trayectoria. En algunos casos, incluso los edificios estaban por fuera de sus campus. Y unas pocas definieron sus políticas al respecto, enfrentando críticamente los parámetros oficiales.

Tal fue el caso de la Universidad del Valle. Explícitamente enunció que la educación a distancia es una "opción, no la alternativa, a través de la cual se pueden aplicar oportunidades de educación..."; "los programas de EaD requieren integrarse a los procesos académicos y administrativos de las actividades cotidianas de la vida universitaria"...: "la EaD no debe eliminar la presencialidad, no es simplemente una escuela por correspondencia o de cursos por radio.."; "la EaD al ser planteada como una estrategia pedagógica debe concebirse como una hipótesis en experimentación. Por consiguiente debe ser objeto de investigación pedagógica en forma permanente..."; "la modalidad EaD debe ser considerada como una opción para el desarrollo total o parcial de todas las carreras universitarias, en igual forma la modalidad presencial debe incorporarse en forma significativa en los programas a distancia..."; "los programas de EaD requieren controlar la tradición unidireccional de la comunicación y el deterioro que se da en las relaciones tutor-alumno a través de diversas estrategias pedagógicas"...; "vincular en forma participativa a los tutores y alumnos de los programas de EaD a las actividades culturales, deportivas y académicas que posea la sede central..."; "promover la autoevaluación sistemática de los programas de EaD para lograr su reciclaje permanente y, en esta forma, estar revitalizándolos"¹⁰⁴.

Los análisis sobre esta primera etapa muestran que si bien el fomento fue fundamental para legitimar la modalidad de educación a distancia en el país, ésta no logró ni los crecimientos esperados, ni una sólida consolidación. El énfasis en un modelo que, en buena medida, se fundamentó en el apoyo de la "tutoría" (en no poca medida, convertida en "clase" presencial), pudo haber influido en que una no despreciable proporción de las prácticas de la modalidad se asemejara

104 Citado por Serna, Humberto. "Estructura Técnica". En: Del sueño a la realidad, op. Cit. Págs. 51-52.

más a una educación presencial ofrecida en sitios remotos o a una educación semi-presencial, que a una nueva conceptualización, organización flexible de contenidos, producción y entrega de contenidos que emplearan los diferentes medios disponibles y una pedagogía realmente centrada en el aprendizaje, fundamentales en metodología abierta y a distancia.

No obstante el apoyo financiero otorgado durante el período, fue escasa la investigación y experimentación sistemática con procesos multimediales, con métodos pedagógicos flexibles o con nuevas formas de organización institucional. El peso de la educación tradicional se hizo sentir en todos estos aspectos. De hecho, la acumulación de experiencias o de materiales multimediales de aprendizaje autónomo que hubiesen facilitado el tránsito hacia las tecnologías digitales y hacia la “virtualización” que se iniciaba ya al final del período, fue escasa. Estos aprendizajes debieron hacerse en buena medida por instituciones que no fueron precisamente parte del proceso institucional antes descrito¹⁰⁵.

La educación a distancia y “virtual” durante la vigencia de la Ley de Educación Superior

El 1992, al momento de expedirse la nueva Ley de Educación Superior, un importante número de instituciones ofrecían programas a distancia. Sin embargo, la única referencia que se hace en la ley 30 de 1992 a esta modalidad, es el artículo 15, que aseveró lacónicamente: “Las instituciones de Educación Superior podrán adelantar programas en la metodología de educación abierta y a distancia, de conformidad con la presente Ley”. Es decir, no se consideraron ni tomó medida alguna frente a los avances que se realizaban en la

¹⁰⁵ Al inicio de los noventa, el Instituto Tecnológico de Monterrey invitó a diversas instituciones de educación superior colombianas para compartir innovaciones tecnológicas en materia de educación. A esta invitación respondió inicialmente la Universidad Autónoma de Bucaramanga, que comenzó con diplomados presenciales en diferentes áreas del conocimiento y posteriormente procesos de educación a distancia a nivel de post-grado, utilizando la tecnología satelital. Posteriormente, en 1996, se inician los procesos de educación basados en plataformas digitales (educación virtual). A estos procesos se unieron siete universidades más que conforman denominada la Red Universitaria Mutis.

modalidad, ni en las ciencias cognitivas o en las tecnologías digitales que, al menos a nivel internacional, estaban permitiendo el salto hacia la tercera generación de educación a distancia: la denominada "educación virtual".

Más aún, durante los 26 años recorridos durante este segundo período, sólo tres normas hacen referencia a la educación a distancia y "virtual". Todas son de relativamente reciente expedición.

La primer norma durante este período es el Decreto 2566 de 2003 que –como se indicó– estableció las 15 condiciones o requisitos mínimos para el ofrecimiento de programas de educación superior. Este decreto tuvo sólo dos cortas referencias a la educación a distancia. La primera se hace indirectamente por vía de una modificación introducida mediante el Decreto 2170 de 2005 que precisa los aspectos curriculares (artículo 4) en los programas a distancia. Este decreto modificó el texto original del decreto 2566 que indicaba que "las características específicas de los aspectos curriculares de los programas serán definidas por el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de las instituciones de educación superior, las asociaciones de facultades o profesionales o de pares académicos, siguiendo los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional en el presente decreto". Lo substituyó por otro texto que exigía explícitamente que "los programas académicos de educación superior ofrecidos en la metodología de educación a distancia deberán demostrar que hacen uso efectivo de mediaciones pedagógicas y de las formas de interacción apropiadas que apoyen y fomenten el desarrollo de competencias para el aprendizaje autónomo y la forma como desarrollarán las distintas áreas y componentes de formación académica".

La otra mención es el "parágrafo" (sic) del artículo 10 del Decreto 2566 que se refiere a los medios educativos: "Para programas que se desarrollen en la metodología de educación a distancia, la institución deberá disponer de los recursos y estrategias propios de dicha metodología, a través de las cuales se atiende el acceso permanente de todos los estudiantes y profesores a la información,

experimentación y práctica profesional, necesarias para adelantar procesos de formación, investigación y proyección social. Igualmente, se demostrará la existencia de procedimientos y mecanismos empleados para la creación, producción, distribución y evaluación de materiales de estudio, apoyos didácticos y recursos tecnológicos con soporte digital y de telecomunicaciones, y acceso a espacios para las prácticas requeridas". Como se dijo anteriormente, esta norma fue derogada recientemente y reemplazada por la Ley 1188 de 2008.

La segunda no es una norma legal en sentido estricto, sino un "documento" del Consejo Nacional de Acreditación – CNA que al trazar lineamientos, opera como tal. Luego de diez años en los que se tuvieron lineamientos únicos sin diferenciación para programas presenciales como de distancia, se conformó un grupo de diversas instituciones con el fin de hacer una "propuesta" de lineamientos específicos para la acreditación de programas en la modalidad a distancia y "virtual"¹⁰⁶, cuya "versión preliminar" fue expedida en el 2005¹⁰⁷.

Al analizar este "documento especial", resaltan los reconocimientos que se hacen en la introducción. De una parte, se habla de "ausencia de buenas referencias bibliográficas, que recojan el devenir histórico de esta modalidad en nuestro medio y que hace obligatorio recurrir a fuentes externas". De otra, y si bien la sociedad del conocimiento propone nuevos paradigmas de organización de esta modalidad, todavía el sistema educativo colombiano no los ha explorado, ni explotado todo el potencial de las tecnologías digitales. Finalmente, al recoger diversos conceptos de educación a distancia, considera

¹⁰⁶ Consejo Nacional de Acreditación. Indicadores para la autoevaluación con fines de acreditación de programas de pregrado en las modalidades a distancia y virtual. Versión preliminar. Bogotá: CNA, 2005. Serie de documentos especiales No. 3.

¹⁰⁷ Valga aclarar que el documento especial del CNA al cual se hizo referencia fue modificado en el 2006 en dos factores para adecuar sus indicadores a la "educación virtual". Ello se debió a la insistencia, dentro del grupo que elaboró el documento inicial, de establecer diferencias entre la educación a distancia "tradicional" y la "educación virtual", reclamo que ha venido repitiéndose. Sin embargo, aún con dichas modificaciones, este documento parece quedarse corto para efectos de la "acreditación de alta calidad". Se asemeja más a las condiciones mínimas de calidad del registro calificado. Así lo han expresado algunas instituciones y pares evaluadores. Cfr: CNA. Indicadores para la autoevaluación con fines de acreditación de programas de pregrado en las modalidades de educación a distancia y virtual. Versión preliminar. Bogotá: CNA, 2006.

que este sistema educativo debe superar la concepción meramente metodológica y procedimental.

Este último reconocimiento se realiza a partir de las que denomina “características especiales” de esta estrategia educativa: disponer de medios y mediaciones que liberan realmente a las personas de las limitaciones de tiempo y espacio; ofrecer contenidos para los diferentes estilos cognoscitivos, condiciones de aprendizaje y ritmos; permitir autogestionar y estructurar la información de manera flexible; realizar interrelaciones formativas simétricas que cambian fundamentalmente el rol tradicional de los actores del proceso educativo; y avanzar en la construcción del conocimiento de forma colectiva. En una palabra, permitir nuevas relaciones con el saber.

Sin embargo, aunque indica que su conceptualización debe hacerse “desde su propia epistemología”; admite el impacto que tendrán las tecnologías en el desarrollo de la educación; e indica que debe comenzarse “a formular un nuevo paradigma para la educación a distancia fundamentado en sus principales características, reafirma -sin embargo- que “el proceso educativo en la modalidad a distancia no es muy diferente del que ocurre en las modalidades más tradicionales”. Lo que faltaría es “la consolidación de una comunidad académica que respalde el quehacer de la modalidad a distancia”.

Luego de dicha introducción, que refleja el debate y las contradicciones existentes, el documento expresa los lineamientos para la autoevaluación de programas en esta modalidad que deseen acreditarse como de alta calidad. Sin embargo, la propuesta siguió el mismo modelo, criterios y factores definidos para la evaluación de programas presenciales. Las “especificidades” que se introdujeron para la educación a distancia son ajustes mínimos, a nivel de los indicadores, y sólo en cuanto a la producción de materiales. La situación en cuanto a “acreditación de programas” quedó entonces prácticamente en el mismo estado de cosas anterior.

La tercera norma específica de este período es la Resolución 2755 de 2006 del Ministerio de Educación Nacional, que define las características mínimas de calidad para la obtención del registro calificado de programas a distancia. Esta norma, no obstante su modesto carácter legal¹⁰⁸, es sin duda la más específica y la que logra mayores avances, especialmente frente a la educación a distancia de tercera generación, la denominada "educación virtual" o educación basada en entornos digitales¹⁰⁹, que había aflorado durante el período.

Esta norma se inicia expresando una nueva definición: "Para efectos de esta resolución, se entiende por educación superior a distancia aquella metodología educativa que se caracteriza por utilizar ambientes de aprendizaje en los cuales se hace uso intensivo de diversos medios de información y comunicación y de mediaciones pedagógicas que permiten crear una dinámica de interacciones orientada al aprendizaje autónomo y abierto; superar la docencia por exposición y el aprendizaje por recepción, así como las barreras espacio-temporales y las limitaciones de la realidad objetiva mediante simulaciones virtuales; adelantar relaciones reales o mediadas y facilitar aprendizajes por indagación y mediante la colaboración de diversos agentes educativos" (artículo 1º).

Los artículos restantes determinan algunos elementos básicos para la obtención del "registro calificado" de programas de la modalidad, que no habían sido considerados en el Decreto 2566 de 2003.

108 En términos jurídicos las Resoluciones son normas de menor rango. Si bien establecen parámetros de obligatorio cumplimiento, las resoluciones son expedidas sólo con la firma del ministro del ramo y pueden ser revocados igualmente por él. Como tal, requieren menor concertación que un Decreto y por supuesto que una Ley, y como tal presentan menor estabilidad.

109 La educación a distancia de tercera generación, "educación virtual" o educación basada en entornos digitales ingresa al país por varias vertientes. La primera fue la alianza establecida por la Universidad Autónoma de Bucaramanga y otras instituciones con el Instituto Tecnológico de Monterrey. La segunda vertiente es el desarrollo mismo de la educación a distancia. En esta, el más claro exponente es la Unidad Universitaria del Sur de Bogotá que, en 1997, se convirtió en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD. En el 2005, gracias a sus avances, es reconocida como "Universidad" y, un año más tarde, hace su ingreso a la "educación virtual". En la actualidad esta institución cubre la mitad de los estudiantes de distancia en el país, con 43 subsedes propias y una en el exterior. Y, la tercera vertiente es el surgimiento de instituciones exclusivamente virtuales. Actualmente el país cuenta con 25 instituciones con planes estratégicos virtuales, y con 41 programas de educación superior completamente virtuales.

Así, por ejemplo, entre los “aspectos curriculares” se indica que, además de aquellos específicos del campo académico, el programa debe desarrollar competencias para: autogestionar el conocimiento; utilizar diversos medios, para buscar, clasificar, seleccionar y contrastar información; trabajar en grupo; utilizar medios de información y comunicación requeridos por la metodología específica del programa; asegurar el desarrollo de competencias cognitivas y comunicativas en lengua materna y en una segunda lengua; proponer un modelo pedagógico que guíe al estudiante dentro de una estructuración flexible y dar la posibilidad de seguir diferentes rutas; presentar los contenidos en diversos formatos multimediales e hipertextuales; seguir los estándares internacionales tanto en producción como administración de los contenidos; y hacer explícitas las estrategias de inducción sobre interrelaciones, formas de acompañamiento, de seguimiento, autoevaluación y evaluación propias de la modalidad y utilizadas por la institución (artículo segundo).

Define igualmente que los programas a distancia deben tener el mismo número de créditos de los programas presenciales, aunque deja en libertad a las instituciones el cálculo de los mismos (artículo tercero).

En relación con el personal académico, ordena a las instituciones disponer de un cuerpo profesoral suficiente y capaz de asumir las diferentes funciones de estructuración curricular en la metodología a distancia, producción de contenidos, diseño en los diferentes lenguajes multimediales, administración de estudiantes remotos, orientación académica, tutoría, seguimiento e interacción con los estudiantes, y evaluación de los mismos; explicitar en el programa las políticas y estrategias de seguimiento y tutoría de los estudiantes; y garantizarle al cuerpo profesoral planes de actualización permanente en el manejo de los recursos y medios propios de la educación a distancia, así como acceso a los recursos tecnológicos previstos para los cursos (artículo cuarto).

En cuanto a los medios educativos, señala que los programas en educación a distancia deben disponer de recursos y políticas de desarrollo de tales medios, que garanticen su permanente actualiza-

ción frente a la rápida obsolescencia; de convenios que garanticen las condiciones logísticas e institucionales suficientes para el desarrollo de las prácticas profesionales; de laboratorios físicos o virtuales de apoyo a la actividad académica e investigativa; y de materiales de apoyo multimedial: audio, video, animaciones interactivas, simulaciones, etc. (artículo quinto).

Y, sobre los materiales de los cursos, ordena expresar con claridad las políticas y mecanismos para la producción, distribución, evaluación y edición de los materiales, aplicando en ellos la legislación sobre derechos de autor. Y, tratándose de programas nuevos, garantizar la existencia de materiales correspondientes al menos a los dos primeros semestres. Igualmente, para el caso de programas apoyados en tecnologías digitales, diseñar recursos y estrategias didácticas que aprovechen de manera óptima las posibilidades de interacción, comunicación sincrónica y asincrónica, así como la incorporación de contenidos en formato multimedial e hipertextual y el desarrollo de estrategias de trabajo en grupo; y demostrar disponer de recurso humano capacitado e infraestructura que garanticen las exigencias de conectividad, convertibilidad y soporte técnico de esta modalidad de educación, así como el acceso a los recursos previstos por parte de estudiantes y profesores (artículo sexto).

Si se analizan comparativamente los parámetros exigidos para el “registro calificado” (que establece las condiciones básicas o mínimas de calidad) y aquellos planteados para la “acreditación de alta calidad”, no parecen existir en la práctica mayores diferencias. En buena medida la diferenciación está sujeta al criterio de los pares que revisan los respectivos procesos. Esta situación ha sido planteada por algunas instituciones y expertos que reclaman criterios objetivos.

Con la derogación del artículo primero del Decreto 2566 de 2003 y la reciente expedición de la Ley 1188 de 2008, la Resolución 2755 de 2006 queda sin piso. En la actualidad se concierta la expedición de un único decreto reglamentario de la mencionada Ley que, según se conoce, además de recoger las diferentes regulaciones sobre el

registro calificado de los programas que dependían del decreto 2566 (entre ellas la resolución en mención), busca atender a la exigencia de establecer relaciones y diferencias entre el registro calificado y la acreditación de alta calidad.

Al momento de redactar el presente trabajo no se ha expedido aún el mencionado Decreto reglamentario. Sólo se conoce un borrador socializado por el Ministerio de Educación Nacional para comentario de las instituciones. En dicho borrador, son escasas las referencias directas sobre la educación a distancia, y podría afirmarse que tienen un nivel de generalidad que lo hace regresivo en relación con la Resolución 2755 de 2006.

Dos son los artículos centrales sobre la "metodología"¹¹⁰ a distancia. El primero¹¹¹ indica que "los programas serán definidos como a distancia o presenciales según la metodología que sea predominante en términos cuantitativos, sin perjuicio de la combinación de ambas". En el segundo artículo¹¹², se explicitan algunas especificidades de los programas a distancia. A la letra se dice:

- "Los programas de educación a distancia podrán utilizar ambientes de aprendizaje en los cuales se haga uso intensivo de diversos medios de información y comunicación y de mediaciones pedagógicas que permitan crear una dinámica de interacciones orientada al aprendizaje autónomo y abierto".
- "Los programas desarrollados bajo esta metodología, en los que los estudiantes tienen que concurrir a centros de tutorías, deben demostrar que cuentan con las condiciones físicas adecuadas, tanto en la sede como en los centros de asistencia y tutoría, con

110 El en el proyecto de decreto el término "modalidad" anteriormente usado para referirse a la educación a distancia se reserva para la educación técnica, tecnológica y universitaria. Y para referirse a la educación presencial y a distancia se usa el término "metodología". Cabe anotar que tampoco aquí se acoge la sugerencia realizada en el Documento del CNA que concibe a la educación a distancia como una "estrategia educativa" que debería tratarse de acuerdo con su "propia epistemología".

111 En el proyecto de decreto socializado originalmente por el MEN corresponde al Artículo 19,

112 En el mencionado proyecto corresponde al Artículo 20.

indicación de las características y ubicación de los equipos e inmuebles en los lugares ofrecidos".

- "Así mismo, cuando la estrategia suponga el empleo de materiales y guías impresas, se deberá demostrar la existencia de políticas, procedimientos y mecanismos que tiene establecidos para la producción, distribución, evaluación y edición de los materiales propios de los cursos, y la existencia de estrategias a través de las cuales se atiende el acceso permanente de los estudiantes y profesores a la información".

- "Los programas que requieran de la realización de prácticas o clínicas, experimentos, talleres u otras actividades académicas que exijan de presencialidad, solamente podrán obtener registro calificado si garantizan que tales componentes se desarrollarán, en condiciones de calidad, bajo la metodología presencial".

- "Los programas realizados con estrategias virtuales que suponen el uso de computadores, programas informáticos con especificaciones determinadas y conexión a INTERNET, sólo podrán ser ofrecidos en lugares que posean condiciones de conectividad que permitan el acceso de los alumnos y, además, siempre que el estudiante disponga con antelación a su matrícula de las herramientas tecnológicas indispensables para participar en el programa. La institución de educación superior deberá suministrar información clara sobre lo anterior a los aspirantes, con indicación de los requerimientos tecnológicos que tendrá que poseer".

En artículos anteriores (artículo 4 y 5), el mencionado proyecto de decreto plantea la posibilidad de que las instituciones ofrezcan y desarrollen programas académicos de educación superior en lugares distintos a aquel en el cual tienen su domicilio principal, pero exige la obtención del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad en los centros regionales para la obtención del registro calificado para los programas de "extensión". Sin duda, la exigencia de obtención de registro calificado para las "extensiones" podría ayudar a corregir al-

gunas deformaciones que se han venido cometiendo en programas que utilizan sedes regionales sin el lleno de los requisitos, en especial en materia de instalaciones físicas, laboratorios y equipos para las prácticas. Esto se reafirma específicamente para el caso de programas a distancia en uno de los párrafos del artículo 10° del proyecto. Sin embargo, dado que el registro calificado para el caso de distancia es de cubrimiento nacional, habría que precisar ésta exigencia a fin de hacerla operativa.

De otra parte, al enumerar el proyecto en mención las diversas condiciones de calidad de los programas, y los criterios para su evaluación¹¹³, se hacen otras referencias específicas a los programas a distancia. La primera se refiere a la investigación. En uno de los párrafos del proyecto se indica que “todos los programas, técnicos, tecnológicos y universitarios, que se ofrecen en la metodología a distancia, al igual que los programas de especialización no médicas o quirúrgicas, que pretendan ser ofrecidos en un lugar distinto a la sede principal, en cualquiera de sus modalidades, sólo deberán acreditar el cumplimiento o la proyección de los requisitos mencionados, según el caso, en la sede desde la que se ofrece o extiende el programa”. Con ello, bastaría que las sedes centrales dispongan de las condiciones mínimas en cuanto a infraestructura investigativa, personal académico dedicado a la investigación y resultados de ésta, lo que podría contradecir la anterior exigencia, respecto de infraestructura mínima de las sedes regionales. De otra, se desestimularía la posibilidad de que éstas cuenten igualmente con personal calificado, con el cual se pudiera trabajar en proyectos reticulares de investigación que las incluyera, en particular proyectos que atiendan problemas regionales o locales.

La segunda es con relación al personal académico. El proyecto establece: “los programas académicos que se llevan a cabo en la metodología a distancia, con el apoyo de las tecnologías de información y comunicación como estrategia principal, deben contar con un número suficiente de profesores para atender a los estudiantes,

113 En el proyecto en mención, corresponde al artículo 10.

preparados en las tecnologías propias del programa". Sin embargo, como no hace referencia alguna a la ubicación del personal, podría desestimular la consecución de personal calificado en las sedes regionales. Se harían mayores avances en materia de calidad y se prestaría un mayor servicio a las regiones, si las sedes regionales no se limitaran a ser simples oficinas administrativas (como parece sugerirlo el proyecto) para el manejo de la matrícula, registro de calificaciones y entrega de títulos, sino que debiera estimularse se conviertan en sedes académico-administrativas en las cuales se puedan cumplir integralmente las diversas funciones de la educación superior.

La tercera mención está relacionada con los medios educativos. El proyecto enuncia en términos generales: "En los programas con metodología a distancia se indicará la estrategia específica que se utilizará, y deberá disponerse de la plataforma tecnológica necesaria para iniciar el programa, cuando ella lo requiera". La exigencia de la Resolución 2755 de 2006 de demostrar garantizar la existencia de materiales correspondientes al menos a los dos primeros semestres y del cumplimiento de derechos de autor, eran más concretas. De hecho, aunque cada vez menos, han existido programas a distancia en los cuales no se entregan a los estudiantes unas mínimas guías para el aprendizaje autónomo, sino textos, muchas veces incluso sin el requerido cumplimiento de los derechos de autor.

En el proyecto existen un planteamiento que, si bien no supera la ambigüedad entre las condiciones mínimas y de alta calidad, ahorra trámites innecesarios: aquellos programas acreditados como de alta calidad, no requieren obtener registro calificado mientras dure el período de acreditación otorgado. Y, se establecen las circunstancias excepcionales en las cuales la duración del proceso para la obtención del registro no se cumple dentro de los términos establecidos por la ley.

Aunque se desconoce cómo saldrá finalmente el decreto reglamentario, la controversia al respecto refleja las dificultades en la expedición de la normatividad de educación superior, y en

particular en la metodología a distancia y virtual. Lo que sí se ha hecho evidente tanto en el debate como en otros eventos sobre el tema, es la necesidad de contar no sólo con políticas sino con regulaciones o normas que más allá del simple control formal, promuevan en la educación en general, pero especialmente en la educación a distancia y “virtual”, prácticas formativas que se fundamenten más en el aprendizaje, en los diferentes tipos de inteligencia, en estructuras curriculares abiertas, con calendarios y contenidos flexibles, multimediales e interactivos. Que efectivamente para orientar estos procesos se disponga de personal calificado y estable, con asignación de tiempos adecuados para la producción de material educativo, para la consejería y tutoría con diverso tipo de interacciones, la investigación y la proyección comunitaria; de una estructura organizacional, un alistamiento (e-readiness) y los recursos tecnológicos y multimediales, que permitan el ofrecimiento de programas con mínimas garantías de calidad.

El gran reto de la normatividad colombiana más allá del necesario control de las condiciones básicas, radica precisamente en asumir y darle cuerpo a dichas aspiraciones.

A manera de una conclusión provisional

Sin duda a lo largo del trabajo el lector ha venido sacando sus propias conclusiones. Sin perjuicio de lo anterior y a manera de sugerencia para estimular el debate, se ofrecen a continuación unas pocas conclusiones provisionales sobre algunos aspectos particularmente relevantes. Quizás puedan conducir a posibles replanteamientos y desarrollos de la normatividad existente.

Si bien es cierto que la educación superior a distancia ha tenido una muy rápida evolución, pasando en un muy corto lapso de tiempo por diferentes niveles de desarrollo, desde el postal, multimedial hasta llegar a la digitalidad, que obliga a periódicos ajustes en materia de política y regulaciones, un primer análisis sobre la normatividad en educación superior a distancia en Colombia muestra quizás como

el hecho más relevante la inestabilidad y muy corta duración de las diferentes normas. Ninguna de ellas ha tenido una vigencia superior a una década. Sin embargo, dicha inestabilidad no se ha debido a los avances científicos y tecnológicos que han permitido el desarrollo de este tipo de estrategia educativa. Por el contrario, parece deberse sobre todo a la ausencia de la función de modelación de comportamientos técnicamente previsibles o socialmente deseables que hacen parte de la normatividad contemporánea.

Ya que se reconoce su importancia y utilidad en materia de cubrimiento y, sobre todo, de la posibilidad de mejoramiento de los aprendizajes, basándose en los avances de las ciencias cognitivas y las características más sobresalientes de las tecnologías digitales de información y comunicación (la hipertextualidad, la hipermedialidad y la interacción), podrían identificarse algunos parámetros a seguir. Ello permitiría mayor coherencia política, una mayor estabilidad de la normatividad, y el fomento real del desarrollo de la educación a distancia, particularmente de la educación basada en entornos digitales.

Con relación a la educación a distancia, la comunidad académica colombiana ha tenido y tiene apreciaciones muy diversas que van desde la apatía absoluta hasta el interés por querer explorar la tecnología¹¹⁴. Con todo, es justo reconocer que sin los esfuerzos normativos iniciales, realizados contra viento y marea durante la década del ochenta aunque seguidos de forma asistemática y discontinua, quizás no se hubieran logrado los actuales desarrollos. De otro lado, en el país parece ser evidente en materia de normatividad, la primacía de la función de control sobre el fomento y la búsqueda de desarrollos sistemáticos a largo plazo. Estas dos características, unidas al hecho de haberse optado en los inicios por un modelo pragmático que se focalizó en el surgimiento de la “modalidad a distancia” alejado de la comunidad académica y científica consolidada, han marcado los todavía escasos niveles de progreso. Los efectos de las prioridades que parecen haberse tenido hasta el presente parecen igualmente insuficientes.

¹¹⁴ Cfr. Restrepo, Bernardo y otros, *La Educación a Distancia en Antioquia: De la teoría a la realidad*. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, 1985. p. 17

Si con la Ley de educación superior y la creación de las instancias de evaluación de las condiciones mínimas y de acreditación de alta calidad se han dado pasos importantes buscando garantizarla, pareciera sin embargo necesario volver analizar la conceptualización y parámetros utilizados para una y otra. Hasta el presente, no parecen existir realmente mayores diferencias.

De otra parte, habría que profundizarse realmente entre la educación presencial y a distancia las diferencias son sólo "metodológicas" (como se ha venido insistiendo) o, si por el contrario, son tan significativas que exigen entenderla "desde su propia epistemología", tal como lo plantean algunos teóricos internacionales, y se recogió (sin consecuencias) en el Documento del CNA. Y, si –como se ha venido planteando– habría que establecer diferencias en la normatividad entre educación a distancia "tradicional" y la "educación virtual" o la educación basada en entornos digitales que, bueno es recordarlo, no es exclusiva de la modalidad a distancia.

Más aún. En la educación a distancia (en cualquiera de sus niveles evolutivos) parece igualmente urgente atender a la operacionalización de conceptos fundamentales como la "apertura" que implica romper el claustro y abrirse a diversos contextos y escenarios, y adoptar nuevas formas de organización y trabajo. Así mismo, establecer parámetros específicos para una serie de condiciones básicas en el aprendizaje autónomo, tales como: disponer de una estructura curricular realmente flexible; de materiales educativos multimediales que atiendan y estimulen los diferentes tipos de inteligencia y estilos de aprendizaje; de medios y mediaciones que permitan interacciones reales y redes para la construcción colectiva y distribuida de conocimiento; de prácticas académicas (reales y virtuales) que, en la estrategia a distancia no pueden suprimirse so pena de no lograr los requeridos niveles de internalización, experimentación y expansión de los conocimientos; de formación y participación (real y virtual) de los estudiantes en proyectos de investigación; o parámetros sobre aspectos administrativos para el ejercicio de la labor tutorial, tales como la formación académica de los tutores en los contenidos de las disciplinas que atiendan, en pedagogía

del trabajo a distancia y en el uso de los medios y mediaciones; el número posible de estudiantes a atender; o la necesidad de disponer de mecanismos eficaces de evaluación que les permitan constatar aprendizajes reales de los estudiantes sin suplantaciones ni plagios. En fin, un número importante de aspectos en los cuales se difiere significativamente de la modalidad presencial. Hasta el presente, buena parte de las definiciones y criterios, corresponden a esta.

Si en verdad se quiere que la educación a distancia (y, en la actualidad, la denominada “educación virtual”, educación a distancia de tercer nivel o educación basada en entornos digitales) sean una alternativa para el acceso de gran parte de la población a la formación superior y, sobre todo, para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes que permita competitividad tanto a nivel regional como global, pareciera necesario un replanteamiento de las políticas y normas. La función de promoción de comportamientos deseables con base en los avances tecnológicos y en materia de las ciencias cognitivas, debieran ser el objetivo fundamental de la normatividad.

Ello implica no sólo análisis más profundos sobre la normatividad existente y la requerida para lograr dichas aspiraciones, sino debates y alianzas para homogenizar y compatibilizar en la región los espacios universitarios. Ello facilitaría los intercambios de tutores y estudiantes, procesos de interculturalidad, la afirmación de diferencias y a la vez de simbiosis, tan necesarios en toda dinámica de crecimiento y evolución.

No en vano la reciente Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe dedicó dentro de su Declaración un espacio destacado a la construcción de un “Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior – ENLACES”, en el cual se profundice en el mutuo conocimiento de los sistemas existentes que tengan como norte la renovación de los mismos, su articulación y convergencia, la movilidad intrarregional, el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas, sobre la base de garantías de calidad, el emprendimiento de proyectos conjuntos de investigación, el impulso a programas de educación compartidos y la integración de la región.

Sin lugar a dudas, la educación a distancia, y en especial la educación a distancia de tercera generación (la "educación virtual" o aquella que se basa en entornos digitales) es la que mayores posibilidades reales ofrece para tales propósitos. Uno de los primeros pasos requeridos es el análisis mutuo y compatibilización de los marcos normativos.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, Jaime y otros. Universidad a Distancia. Del sueño a la realidad. Bogotá: Editora Guadalupe, 1985

CNA. Indicadores para la autoevaluación con fines de acreditación de programas de pregrado en las modalidades a distancia y virtual. Bogotá: CNA, 2006.

Consorcio de Universidades/IESALC. Educación a Distancia y nuevas tecnologías: Espacio de reflexión. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa, 2002.

CHERYL Amundsen. The evolution of theory in distance education. En: Keegan, Desmond theoretical principles of distance education. London, New York. Routledge, 1993.

Departamento Nacional de Planeación. "Consideraciones para la reforma de la educación superior", 1977. Documento elaborado en la División de Educación del Departamento Nacional de Planeación para la reunión del Consejo Nacional de Rectores, Popayán, noviembre de 1977.

GARRISON, D.R. Quality and access in distance education. In: Keegan, D. (Ed). Theoretical Principles of Distance Education. London: Routledge, 1993.

GONZÁLEZ ALVAREZ, Luis José y otros. La Educación Superior a distancia en Colombia ICFES, Bogotá 2000.

HOLMBERG, B. Open Universities – their rationale, Characteristics, and Prospects. ZIFF-Papiere 92. Hagen: Fernuniversität-Gesamthochschule: Zentrum für Fernstudienforschung, 1994.

HOLMBERG, B. Distance Education in Essence. Oldenburg: Bibliotheks – und Informationssystem der Universität Oldenburg, 2001.

HENAO ÁLVAREZ, Octavio. La enseñanza virtual en la educación superior. Bogotá: MEN/ICFES, 2002.

ICFES. Educación Superior. Compendio de Normas: Constitución Nacional, Leyes de la República, Decretos, Resoluciones, Acuerdos. Bogotá: División de Procesos Editoriales ICFES, 1995.

ICFES. Educación Superior. Compendio de Normas: Constitución Nacional, Leyes de la República, Decretos, Resoluciones, Acuerdos. Bogotá: ICFES, 1995

ICFES. La Educación Superior en Colombia. Década de los 90. Bogotá: ICFES, 2003.

ICFES. Reforma de la Educación Post-Secundaria. Compilación Legislativa. Bogotá: ICFES, División de Publicaciones, 1982.

KEEGAN, Desmond. Open learning: concepts and costs, successes and failures. In Atkinson R and McBeath C (eds) Open learning and new technology. Perth: ASET/Murdoch University, 1990. 2nd revised edition. 1991. 3rd printing 1994.

KEEGAN, Desmond. Theoretical principles of distance education. London, New: York. Routledge, 1993, 2nd revised edition. 218pp. 2nd printing 1991. 3rd printing 1994.

OCAMPO, José Fernando. Reforma Universitaria 1960-1980. Hacia una Educación discriminatoria y antidemocrática. Bogotá: CINEP/ Controversia, 1978.

PETERS, Otto. La educación a distancia en transición. Nuevas tendencias y retos. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2002.

RESTREPO, Bernardo y otros. La Educación a Distancia en Antioquia: De la teoría a la realidad. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, 1985.

ROJAS Cristancho y José Miguel .“Estructura y titulaciones de Educación Superior en Colombia”, documento, agosto de 2005.

SAROYAN, A., Amundsen, C., McAlpine, L., Weston, C., Winer, L., and Gandell, T. Un modèle de développement pédagogique pour l'enseignement universitaire. In N. Rege Colet and M. Romainville (Eds.), La pratique enseignante en mutation dans l'enseignement supérieur (pp. 171-184). Bruxelles: De Boeck & Larcier, 2006.

SAROYAN, Alenous and Cheryl Amundsen.. Rethinking Teaching in Higher Education: From a Course Design Workshop to a Faculty Development Framework. Virginia: Stylus Publishing, 2004.

SOTO ARANGO, Diana (editora). Historia de la Universidad Colombiana. Resúmenes analíticos. Tunja: Editorial de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1997.

UNESCO. Aprendizaje Abierto y a Distancia. Consideraciones sobre tendencias, políticas y estrategias. Montevideo: Gráfica Futura, 2003.

VÉLEZ, Cecilia María. Intervención en el Encuentro Internacional sobre Deserción en Educación Superior: Experiencias significativas. Bogotá: MEN, 2004

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA-COSTA RICA: NORMATIVA QUE RESPALDA UN DESARROLLO

**M.B.A Rodrigo Arias Camacho¹¹⁵ y
M.Sc. José Luis Torres Rodríguez¹¹⁶**

RESUMEN

En el presente artículo se intenta analizar la normativa jurídica constitucional y legal que respaldan la creación de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. El desarrollo de la educación primaria, secundaria y universitaria en Costa Rica, ha sido una preocupación del Estado como tal, desde su creación. El Estado Social de Derecho costarricense se ha preocupado por forjar una sociedad más justa e igualitaria; por esa razón ha considerado que la educación es un mecanismo de movilidad social fundamental para impulsar el desarrollo del país. La no existencia de ejército, unido a lo exiguo de su territorio y de su población, permitió establecer líneas maestras básicas para formar un país democrático y pluralista. La UNED de Costa Rica, ha tenido como misión social ampliar la cobertura de la educación superior hacia todos los sectores sociales del país. Su ley de creación marcó los derroteros de la universidad, estaría fundamentada en los medios de comunicación social, rompiendo así con los esquemas tradicionales del proceso de enseñanza – aprendizaje. El siglo XXI nos impone nuevos retos en el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. De ahí que la modernización del Estado a partir de 1948, le ha permitido a la educación superior costarricense enfrentar con éxito los retos que la sociedad le demanda.

115 Licenciado en Administración Pública, Maestría en Administración de Negocios. E-mail: rarias@uned.ac.cr Rector de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica - UNED.

116 Historiador - Abogado y Notario. Magíster Science en Derecho Económico y Comercial. Vice rector Académico de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica – UNED. Correo Electrónico : jltorres@UNED.ac.cr

ABSTRACT

This article analyzes the constitutional and statutory legal norms supporting the creation of Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. Since its creation, the development of elementary, high school, and university education in Costa Rica has been a State concern. The Costa Rican Social State of Right has worked for a fair and egalitarian society; therefore, it has considered education as an important mechanism of social mobility to fostering the development of the country. The non-existent army, together with an exiguous territory and population, allowed for the establishment of key master lines for the formation of a pluralist and democratic country. UNED de Costa Rica has set as its social mission to extend the scope of higher education towards all the social sectors of the country. The University's creation law established the courses it would take. It would be based on the means of social communication, thus breaking the traditional schemes of the teaching-learning process. The twenty-first century imposes new challenges the use of new information and communication technologies. The State's modernization, starting in 1948, has allowed Costa Rican higher education to successfully overcome the challenges society demands.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la Educación a Distancia en Costa Rica tiene, desde sus orígenes, implicaciones de carácter socio-económicas y culturales al tratar de superar las distancias geográficas, "*las distancias sociales, económicas y culturales que se manifiestan en el acceso a la educación y la tecnología*". Moreno Castañeda (2002: p.7)

Costa Rica no es la excepción, y la propuesta de una nueva modalidad llega en el momento en que nuestro país sentía la presión de un sector importante de la población que reclamaba el acceso a la educación superior, aunque existían tres universidades públicas. El proyecto de la Universidad Estatal a Distancia es concebido en el año 1977 por el Ministro de Educación Pública Lic. Fernando Volio durante

el Gobierno del Lic. Daniel Oduber, como una *“total renovación metodológica de la enseñanza superior”*...“...en el aspecto social la Universidad Estatal a Distancia viene a realizar una verdadera democratización de la educación universitaria, ya que podrán ingresar a ella, elementos de aquellos sectores sociales que no pueden sufragar los gastos que demanda el sistema tradicional” y continúa, *“sin desarraigar al estudiante de su lugar de origen”* (Exposición de motivos, p.2, 4).

Presentamos la normativa que cubre a la educación superior en Costa Rica haciendo un breve resumen de la evolución de la educación en Costa Rica, hasta llegar a la Constitución de 1949, para mostrar luego la propuesta de Ley del Ministro de Educación, Lic. Fernando Volio, ante la Asamblea Legislativa, para la creación de la Universidad Estatal a Distancia. Posteriormente, se presenta el ordenamiento jurídico común de las cuatro universidades estatales y los diferentes Convenios que han venido originándose en el continuo del quehacer institucional y las necesidades de trabajo conjunto. Con la Ley de Creación de la UNED en 1977, se establece que la Universidad debe promulgar su ley material, esto es, el Estatuto Orgánico de la universidad a través de la Asamblea Universitaria que se nombró al efecto.

La educación superior desde la perspectiva constitucional

En el caso de Costa Rica, el Estado costarricense se preocupó casi desde la formación del Estado Nacional, por incorporar la educación como una preocupación central del quehacer de la nación. Siete años antes de lograr la Independencia de España, nuestro país establece que la Educación iba a ser uno de los pilares fundamentales sobre los que se asentaría nuestro Estado social de Derecho. La Escuela de Enseñanza de Santo Tomás constituyó nuestra primera Escuela de primaria, fundada por el Br. Rafael F. Osejo, de origen nicaragüense.

A partir de la Independencia en 1821, los primeros gobiernos, a través de sus diversos Jefes de Estado impulsan la educación en

todo el país. Así en 1843, con la incorporación de Costa Rica al mercado mundial capitalista, a través del cultivo del café, se funda la Universidad de Santo Tomás. Es interesante destacar que no existían en el país, instituciones de educación secundaria. En 1869, el Presidente don Jesús Jiménez establece un Decreto histórico para la educación costarricense: se declara la educación primaria gratuita y obligatoria. Esta normativa marca un hito histórico en el país porque a partir de este lineamiento el Estado ampliará este derecho a los jóvenes de secundaria y luego universitarios.

Con la reforma educativa de don Mauro Fernández en 1888, se impulsa la educación secundaria, al fundarse cuatro colegios, pero se clausura la Universidad de Santo Tomás. Las corrientes positivistas de la época y la presión política del sector agro exportador de la sociedad costarricense, hacen que se privilegie la educación primaria y secundaria. Para los liberales lo importante era saber leer y escribir, no tanto privilegiar la formación de un sector intelectual, esta tesis perduró hasta 1940, cuando se funda la Universidad de Costa Rica.

En 1948, el país vive una Guerra Civil y permite la llegada al poder de un sector emergente de la clase media, que impulsan una serie de reformas estructurales al Estado, en el plano económico, político y educativo. Entre esas reformas tenemos un vigoroso impulso a la Educación, a través del Capítulo de la Educación y la Cultura, estableciéndole a la Universidad de Costa Rica, una autonomía funcional, presupuestaria, administrativa. El impulsor de esa nueva visión de la educación superior fue el Lic. Rodrigo Facio Brenes, futuro Rector de esa casa de estudios.

Es desde este marco jurídico constitucional, como se fundamenta la creación de las nuevas universidades públicas costarricenses : el Instituto Tecnológico de Costa Rica (1971), la Universidad Nacional Autónoma (1973) y la Universidad Estatal a Distancias (1977).

La Constitución Política en su Título VII llamado de "La educación y la cultura" Capítulo único, establece en sus Artículos 77 y 78 la educa-

ción pública como un proceso integral desde la pre-escolar hasta la universitaria, otorgando para el gasto público un valor no menor al 6% del producto interno bruto y la facilitación de estudios superiores a quienes carecen de recursos pecuniarios, mediante becas y auxilios.

La mención específica de algunos de los artículos de este Título permite conocer su alcance en cuanto a la importancia que el país concede a la educación superior.

En el Artículo 84 se les otorga a las universidades públicas, la independencia funcional y la plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones; esto es el reconocimiento a la potestad autónoma de las universidades. El Artículo 85 establece que la dotación de patrimonio de parte del Estado a las universidades estatales se realiza a través del Fondo especial para el financiamiento de la Educación Superior Estatal (FEES), para lo cual debe presentarse un plan quinquenal, por el cuerpo coordinador de la Educación superior.

El Artículo 87 menciona la libertad de cátedra como principio fundamental de la enseñanza universitaria y que tiene su relación histórica con los movimientos estudiantiles iniciados por la Reforma de Córdoba de 1918 y la propia concepción de la democracia costarricense, donde este principio ha sido fundamental para el desarrollo de la educación superior. En el caso particular de la UNED, y como toda institución a distancia, existe libertad de cátedra en los contenidos, ya que la metodología de enseñanza la establece la Universidad a través de la mediación pedagógica de los diversos medios.

En el Artículo 88 se establece que la Asamblea Legislativa oírán previamente al Consejo Universitario correspondiente, cuando se discutan proyectos de ley relativos a materia puesta bajo la competencia de las universidades. En este aspecto, es de destacar el respeto irrestricto del poder legislativo a este principio constitucional, con lo cual el criterio de las Universidades ha sido un elemento básico para enriquecer o mejorar muchos proyectos de ley, que luego se han convertido en leyes de la República.

En una coyuntura política interna de la UNED en 1993, hubo necesidad de que el Consejo Universitario de entonces, presidido por el Dr. Celedonio Ramírez en su calidad de Rector, interpusiese una acción de Inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, contra los artículos 7 al 16 de su Ley de Creación, No.6044, cuyas normas podían ser interpretadas como limitantes a la autonomía universitaria, consagrada en el Artículo 84.

El 26 de marzo de 1993, mediante el Voto N° 1313-93, la Sala Constitucional reafirma que el Artículo 84 cubre a las otras universidades estatales y que no cabe duda de su aplicación a la Universidad Estatal a Distancia. Las justificantes de ese articulado de la Ley N° 6044 se le otorgaba a la Junta Universitaria (como órgano provisional), encargada de crear y organizar la vida jurídica de los inicios de la Universidad, mientras se redactaba, por parte de la Asamblea Universitaria el nuevo Estatuto Orgánico de la Universidad. De tal manera que una vez que la Junta Universitaria terminó su plazo, se nombra al primer Rector y demás autoridades, con base en el nuevo Estatuto Orgánico y se inicia una nueva etapa en la vida de la Universidad, con los derechos plenos que le brinda la Constitución. De tal manera, que para bien del desarrollo institucional de la UNED, la acción de inconstitucionalidad se declaró sin lugar y se reafirma que la ley tuvo una vigencia temporal mientras se reestructuraba con base en su nueva ley material. (EUNED, 1994).

Este Voto de la Sala Constitucional otorga la validación expresa a la UNED en cuanto a su autonomía y como la institución ha de estar cubierta por la Constitución Política en todos los alcances del Título VII aquí mencionado.

Fundamento legal de la UNED

En el expediente N° 7581 de la Asamblea Legislativa se consigna, como iniciativa del Poder Ejecutivo, la propuesta de Ley de la Universidad Estatal a Distancia, publicado en el Alcance N° III a "La Gaceta N° 125 del 2 de julio de 1976, iniciativa que se presenta por

parte del señor Ministro de Educación, Lic. Fernando Volio Jiménez, en carta enviada a los Señores Secretarios de la Asamblea Legislativa, fechada el 19 de mayo de 1976.

Este Proyecto de Ley de la Universidad Estatal a Distancia, se razona de parte del Poder Ejecutivo como una nueva forma de organización de la educación superior. Entre sus justificantes se mencionan las siguientes:

"Se trata de renovar metodologías y permitir el acceso de la enseñanza universitaria a las personas que por su trabajo, por sus limitaciones económicas o por ser inválidos no pueden seguir los cursos que ofrecen las universidades tradicionales"

"Se señala una renta específica que se calcula entre dos millones quinientos mil colones a tres millones anuales, la cual se acerca a los requerimientos iniciales de la Universidad."

La Universidad a Distancia, está contemplada por la Oficina de Planificación de la Educación Superior, en el estudio llamado "PLANES"

En los diversos artículos del Proyecto se proponen los objetivos, funciones, su integración al sistema de educación superior, la metodología, los requisitos de ingreso, y una propuesta de organización que inicialmente propone a una Junta Universitaria, las funciones de ésta y su periodo de duración.

Con esta presentación dan inicio los trámites internos en la Asamblea Legislativa que conlleva pasarse a estudio con el informe respectivo de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, hasta concluir en el Decreto en el año 1977. Aprobada la iniciativa, luego de un estudio y consulta a los diversos Consejos de las Universidades Estatales y con recepción de opiniones de la ciudadanía, se crea la Universidad Estatal a Distancia (UNED), con el Decreto N° 6044 del 22 de febrero y sancionado el 3 de marzo de 1977, por parte del Lic Daniel Oduber, Presidente de la República. Se publica en "La Gaceta" N° 50 del 12 de marzo de 1977.

Como se menciona en la justificación de la Universidad, ya estaba contemplada su creación en el Plan de desarrollo de la Educación Superior (PLANES:1975), elaborado por la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), bajo la dirección de Ing. Clara Zómer, primera Directora de esa Oficina. En este plan quinquenal señala el Dr. Celedonio Ramírez (2006:p.27) se incorporan tanto las necesidades de las universidades estatales como proyecciones futuras del desarrollo de nuevos programas y nuevas instituciones de educación superior y de una televisora educativa. Se incorpora en el Plan Nacional de Desarrollo (1976) elaborado por el Ministro de Planificación, Dr. Óscar Arias Sánchez.

En el Plan Nacional de la Educación Superior 1 (PLANES) de 1975, en el Capítulo VII denominado del *"Desarrollo de la Educación Superior en el quinquenio 1976-1980"*, se propone en el punto 7.8. de los *"Lineamientos de la educación superior a largo plazo"* y se menciona la conveniencia de establecer otras universidades residentes fuera de la Meseta Central, esbozando la idea de cuatro universidades adicionales dispersas en la geografía nacional, cada una de ellas con plena autonomía y organización de los planes de estudio, con un apartado especial (punto 7.8.1) para la Universidad a Distancia, donde se presenta un estudio de costos y una reflexión acerca de las experiencias en otros países, los beneficios que la educación a distancia brinda a la sociedad y al individuo, la combinación de los medios de comunicación social (radio y TV) para satisfacer las necesidades pedagógicas con la oferta de bloques de cursos y la existencia de Centros Asociados en diversas zonas geográficas para dar servicios de tutoría, aplicación de evaluaciones, en general, para la convivencia y el encuentro personal. Todo esto contribuye a elevar el nivel cultural de la población costarricense.

Estas ideas, en gestación por la iniciativa del Lic Fernando Volio Jiménez, Ministro de Educación y del Poder Ejecutivo desde el año 1975, son las que van tomando cuerpo en los diferentes documentos hasta concretar en el Decreto N° 6044 con su creación.

En el transcurrir de estos dos años el país, a través de los medios de comunicación, se informa de la nueva modalidad de educación superior, asumida por unos con expectativa, otros son sus opositores y también está un grupo de incrédulos quienes desean la oportunidad para determinar si se logra alcanzar el cambio propuesto.

El Dr. Celedonio Ramírez (2006: p.142, 143) en su libro "La tercera revolución educativa", anota que el Ministro de Educación conforma un grupo o Comisión Organizadora que inicia su trabajo el 29 de noviembre de 1976 y culmina el 21 de marzo de 1977. Integrada por el Dr. Francisco Antonio Pacheco, el Dr. Chéster Zelaya, el Dr. Óscar Aguilar Bulgarelli, el Diplomado Enrique Góngora, el Dr. Federico Vargas y el Lic. Fernando Volio, representado por el Dr. Luis Arnoldo Pacheco, esta comisión esboza la primera visión de la universidad, la cual resume el Dr. Ramírez en cuatro imperativos: *"evitar el electoralismo, evitar la polarización ideológica, crear una universidad eficiente y austera y prestigiar la universidad por medio de la calidad de sus productos"* (Ramírez, 2006), como previsión a lo que en el contexto nacional ocurre en las universidades y en este nuevo proyecto universitario, se busca la superación de limitaciones para darle agilidad y unidad de acción.

La Educación a distancia se ve como opción de educación a numerosas poblaciones en su lugar de residencia, lo cual conlleva a pensar en una flexibilización de la formación, abriendo las ofertas y ampliando los métodos sin que desmerite la calidad de la educación, en donde las dimensiones de espacio y tiempo, y la relación profesor – estudiante, adquieren una nueva dimensión. Se cambia de una enseñanza presencial a una enseñanza mediada, asincrónica, con aporte de los diversos medios de comunicación social, en forma coherente.

Contexto de la educación superior universitaria costarricense en la década de 1970

Las universidades públicas existentes en el momento de creación de la UNED son: la Universidad de Costa Rica (UCR), creada en el

año 1940, el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), creado en el año 1971 y la Universidad Nacional (UNA), creada en el año 1973.

Los rectores de estas universidades, mediante la firma de un Convenio de Coordinación de la Educación Superior de Costa Rica, el 4 de noviembre de 1974, crean los organismos que coordinan la educación superior: el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) integrado por el Rector o Rectora de cada universidad estatal y la Oficina de Planificación de la Educación Superior (OPES), como órgano técnico asesor, conformado por un Director y personal técnico y administrativo según requerimientos de su organización. Se creó también una Comisión de Enlace entre las universidades estatales y los Poderes del Estado, integrada por los Ministros de Educación, de Hacienda, de Presidencia, de Ciencia y Tecnología y los rectores de CONARE (Cabrera, 2007).

El Convenio se crea para facilitar la coordinación entre las universidades estatales en busca de no duplicación de carreras y efectividad y eficiencia en sus acciones. En CONARE se regulan aspectos de coordinación para el ejercicio conjunto de la autonomía universitaria en diversos ámbitos. La OPES es la encargada en el año 1974 de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo de la Educación, como base para *“establecer su futuro desarrollo y determinar el financiamiento de la Educación Superior”* (Ramírez, 2006). En general, es la oficina encargada de elaborar el Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal (PLANES). La Comisión de Enlace es la encargada de promover la creación de rentas con destino global a la educación superior y la distribución de ellas (Decreto Ejecutivo N° 4437-4, Art. 3 a) y 3 b).

En el año 1976, se crea el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior (FEES), en modificación al artículo 7 de la Ley de Reforma Tributaria N° 5909 de 16 de junio de 1976. El Convenio para unificar la definición de “Crédito” en la educación superior de Costa Rica (10 de noviembre de 1976) y otro con el fin de crear una Nomenclatura de grados y títulos de la educación superior se firma

el 31 octubre de 1977. (Modificado en mayo de 1991). El Convenio sobre el reconocimiento de títulos expedidos en el extranjero se firma el 1 octubre de 1979.

En los primeros años de la UNED, los integrantes de la Junta Universitaria y la administración se abocan a la organización y funcionamiento, ellos poseen unidad de criterio para evitar los problemas que se daban en la educación superior y propiciando un modelo de educación a distancia creativo, adecuado al contexto costarricense, y atendiendo tanto las orientaciones de la Comisión Organizadora, como las sugerencias que hicieron los integrantes de la Misión de Asistencia Técnica de la Open University, en mayo de 1977 y en concordancia con el marco normativo de la Educación Superior, en lo que corresponde.

Explica el Dr. Ramírez (2006, p.242 a 268), que ante invitación que surge de CONARE (Sesión N° 23 del 25 de mayo de 1977) para que la UNED se incorpore, la Junta Universitaria estudia la propuesta y, el 9 de agosto de 1978, en la sesión N° 27 se acuerda realizar la solicitud de admisión, al tomar en consideración la importancia de esta invitación como un reconocimiento a la UNED y en el otorgamiento y equivalencia de grados y títulos. Sin embargo, se señalan por parte del Rector dos preocupaciones: la apertura de carreras para la UNED, por la orientación en CONARE de la no duplicidad de carreras entre universidades y la programación curricular que en ese momento era propia de la educación presencial, donde la flexibilidad curricular para la UNED era esencial.

Con este panorama se opta por solicitar el 16 de agosto de 1977 ante CONARE, de parte del Dr. Francisco Antonio Pacheco, Rector de la UNED, la aprobación de un régimen especial. En este se propone que la definición de "crédito"¹¹⁷ para la modalidad a distancia sea parte de la especialidad, al haberse planteado considerando

117 "El crédito es una unidad valorativa del aprovechamiento del estudiante en un curso o actividad evaluados por el profesor o la institución. Se atribuirá un crédito por cada 50 horas de tiempo promedio estimado como necesario para que el estudiante adquiera los conocimientos y destrezas necesarios para aprobar el curso o actividad respectivo" Acta N° 16 Junta Universitaria 19 junio 1977.

al estudiante y la dedicación al estudio voluntario como de mayor validez que la asistencia a lecciones, y dado que en esta modalidad, esa presencia no es obligatoria.

Este Régimen se lleva a consulta a los diversos Consejos Universitarios y es aprobado por la Universidad de Costa Rica, el 14 de mayo de 1979, por el Consejo Director del Instituto Tecnológico de Costa Rica, el 28 de setiembre de 1978, por el Consejo de la Universidad Nacional, el 21 de setiembre de 1978 y por la Junta Universitaria de la UNED, el 4 de agosto de 1978. Con estos resultados se establece en CONARE el “Acuerdo para adherir a la Universidad Estatal a Distancia al Convenio de Coordinación de la Educación Superior”, firmado el 25 de mayo de 1979. En este Acuerdo se indica que se incluya a la UNED en la Constitución Política, y el financiamiento a partir de 1981 será negociado con la Asamblea Legislativa.

Esta adhesión a CONARE le permitió a la UNED la opción de seleccionar 10 de una lista de 22 carreras anotadas al final del Acuerdo, siempre que sean conducentes a títulos profesionales. El ingreso a CONARE, menciona el Dr. Ramírez (2006), le dio ventajas a la UNED al ser *“la única universidad a distancia en el mundo que goza de garantías,”* así como el reconocimiento de Estudios Generales y de grados y títulos como los de las otras instituciones de educación superior y ante el Servicio Civil y el poder presidir la coordinación de la educación Superior cada cuatro años. Aunque también señala dos desventajas: al elaborar programas estructurados le hace perder la flexibilidad de los programas no-estructurados (elaborados con el estudiante según sus necesidades reales) y, por otro lado, la adaptación de un organigrama definitivo, superando los recursos disponibles.

El 20 de abril de 1982 se firma un nuevo Convenio en el que se crea otra instancia el CONARE Ampliado, formado por los rectores integrantes de CONARE, un miembro de cada una de las instituciones firmantes seleccionado por los cuerpos colegiados de cada universidad, el Ministro de Educación, un representante estudiantil, y el Director de OPES; éste último sin derecho a voto. El Convenio de Coordinación de

la Educación Universitaria Estatal de Costa Rica, se consigna en cuatro capítulos : el I Los Organismos de coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal; el II Régimen Superior de la Educación Universitaria Estatal, III Financiamiento de la Educación Superior Universitaria Estatal; IV Otras Disposiciones.

Esta estructura universitaria da solidez a las acciones en la educación superior y facilita el intercambio profesional, la discusión y análisis de diversos temas de interés nacional e institucional y el desarrollo de actividades conjuntas, al establecer diferentes Comisiones con representantes de las cuatro universidades que atienden solicitudes específicas de los Vicerrectores de Extensión, de Docencia y de Investigación. Cada una de estas Comisiones elaboran sus proyectos, y sus reuniones se ajustan a agendas para dar resultados concretos y elaborar su informe anual. Son coordinadas en forma rotativa cada año por los representantes de cada universidad, en coherencia con la coordinación correspondiente a CONARE.

Como parte de la normativa jurídica propia de CONARE, se establece el Reglamento del Artículo 30 del Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal, firmado el 29 de agosto de 1986. El Acuerdo fue para la Modificación del Artículo 41 del Convenio de Coordinación de la educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica, firmado el 28 de junio de 1988. El Reglamento del Artículo 41 del Convenio de Coordinación de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica, a partir del 28 de junio de 1988.

Un Convenio de préstamo inter-bibliotecario de las instituciones de Educación Superior Universitaria Estatal, del 16 de abril de 1985, el cual ha facilitado el intercambio de libros y préstamo entre las universidades estatales ha habierto un abanico de oportunidades para los estudiantes . Este intercambio bibliográfico se ha enriquecido con la compra por parte de cada universidad de bases de datos digitales, participando en redes regionales y con inscripción a bases de datos (EBSCO, Web O knowleg de CONICIT, entre otras).

El Convenio para la Creación de la Federación Costarricense Universitaria de Deportes (FECUNDE), del 16 de abril de 1985, es otra oportunidad de estrechar vínculos e intercambios estudiantiles. Con tal propósito se organizan los Juegos Universitarios Costarricenses y los Juegos Universitarios Centroamericanos.

El Acuerdo de Reconocimiento de los Estudios Generales se firma el 8 de abril de 1989. Este acuerdo ofrece una serie de ventajas a los estudiantes quienes pueden hacer los Estudios Generales en alguna de las tres universidades que los ofertan: UCR, UNA y UNED, al ser reconocidos en alguna de esas universidades (bloques de cursos definidos de 12 créditos) para continuar estudios en la carrera seleccionada. De esta forma, la educación a distancia, se ha convertido en una excelente oportunidad para continuar estudios superiores en las otras universidades públicas. La formación humanística constituye el eslabón de inicio de todo estudiante de la universidad pública. Con ello se pretende, como lo decía Rodrigo Facio : “ formar al ser humano antes que al profesional “.

Un Convenio marco para el Desarrollo de Sedes regionales inter-universitarias en la Educación Superior Universitaria Estatal de Costa Rica del 1 de setiembre de 1988 y el Convenio de Articulación y Cooperación de la Educación Superior Estatal de Costa Rica, del 22 de setiembre de 1997, facilitan, el primero, la presencia en las diferentes regiones del país de la educación superior con el desarrollo de una oferta coordinada en ampliación de la atención a las comunidades rurales, de la vinculación de la educación superior con las organizaciones comunales y del desarrollo conjunto de las Sedes Regionales Inter-universitarias, y el segundo en busca de la articulación del proceso educativo en sus diferentes niveles y en interrelación de las diferentes instituciones de educación superior, para lo cual integra tanto a las universidades, como a la Escuela Centroamericana de Ganadería (ECAG), y los Colegios Universitarios de Alajuela (CUNA), Cartago (CUC) y más adelante se adhieren (22 octubre de 1997) el de Puntarenas (CUP), el Colegio Universitario para el Riego y Desarrollo del Trópico Seco (16 de diciembre de 1997), y el Centro de In-

vestigación y perfeccionamiento para la Educación Técnica (16 de diciembre de 1997).

Este convenio de articulación con los Colegios Universitarios, tendrá que revisarse en el corto plazo, dado que la Asamblea Legislativa ha acordado en el mes de mayo del 2008, la creación de la quinta Universidad pública: La Universidad Técnica Nacional (UTN). Es muy probable que la UTN solicite ingreso a CONARE y, por lo tanto, gozaría de los beneficios presupuestarios que por Constitución se les otorgan, a través del Convenio respectivo que se negocia cada quinquenio.

Estos Convenios han empezado a generar frutos en fechas recientes, con el reconocimiento de títulos y estudios de los Colegios Universitarios para continuar estudios, en carreras afines, en las universidades de elección de los estudiantes.

Las Universidades públicas suscriben diversos convenios para el desarrollo de sus programas académicos, de investigación y extensión. Por ejemplo, la creación y desarrollado de un Doctorado en Ciencias Naturales para el desarrollo que involucra a la UNA, ITCR y la UNED. Recientemente, se diseña un plan de estudios en el cual participan la UCR, UNA y UNED para otorgar el Bachillerato en Ciencias de la Educación en I y II Ciclos con énfasis en lengua y cultura cabécar.

Para la UNED también ha significado un reconocimiento por parte de las universidades presenciales, al solicitar carreras nuestras para ser impartidas en sus sedes y compartir el profesorado de ambas instituciones.

La creación en mayo del 2007 de una Sede Inter-universitaria en Alajuela (SIA) en la cual se imparten siete carreras de las universidades estatales: UNA, UCR, ITCR y la oferta académica de la UNED, es un proyecto que se desarrolla a partir de una acción integrada con responsabilidades compartidas, contemplando el mejor aprovechamiento de fortalezas de cada institución. Se selecciona Alajuela por contar con una población colegial y universitaria de 76 000 estudiantes con una demanda clara de educación superior, y

por contar una franja industrial pujante en crecimiento y una alta atracción para la inversión extranjera. La institución anfitriona es la sede de la UNED en Alajuela, con el financiamiento del Fondo del Sistema de CONARE.

Desde la excelencia académica

También, en el marco de CONARE se establece el Convenio de Creación del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES), considerando la competencia de las universidades para establecer un sistema de evaluación que permita su desarrollo y perfeccionamiento permanente, con el objetivo de coadyuvar al logro de los principios de excelencia académica y la conveniencia de someterse al proceso de acreditación que les propicie la confianza de la sociedad costarricense y certificar el nivel de calidad de las carreras y programas. Este Sistema contempla la acreditación de carreras de grado. En el último año 2007 se ha venido trabajando para incorporar los postgrados.

Esta iniciativa de los Rectores prevé la autonomía al SINAES como parte de esa búsqueda constante de la excelencia académica y ha generado desde el año 2000 una nueva visión interna del quehacer académico por el aseguramiento de la calidad de sus procesos y resultados.

La excelencia y la calidad han sido los nortes de la UNED desde su creación y esto ha conducido a contar con diferentes instancias que faciliten una evaluación constante de nuestro quehacer cuyos resultados brindan información acerca del quehacer institucional y de los cambios requeridos para apoyar una toma de decisiones hacia la mejora continua en la gestión institucional tanto administrativa como académica. Con la apertura, por parte del SINAES, de un Adéndum para la acreditación de la educación a distancia (año 2003), se han gestado procesos de autoevaluación conducentes no solo al mejoramiento continuo, sino también con fines de acreditación. Se ha acreditado el Bachillerato en Enseñanza de la Matemática.

Al lado de este mejoramiento continuo, se ha determinado contribuir con la solución a los problemas sociales y profesionales de las últimas décadas, en el señalamiento de seis campos como son: el ambiente, la diversidad cultural, la equidad de género y los derechos humanos (II Congreso Institucional). El Consejo Universitario establece la investigación y la multiculturalidad, todos ellos propuestos como ejes transversales.

En el ámbito internacional el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) integrado por las universidades estatales de la Región Centroamericana, ha contado con un Sistema de Carreras y postgrados Regionales (SICAR) que otorga una acreditación regional para los postgrados. El Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES) está orientado hacia procesos de autoevaluación de programas y carreras de grado con fines de mejoramiento continuo. Actualmente, se han creado agencias de acreditación específicas, entre ellas la Agencia Centroamericana de Acreditación de Programas de Postgrados (ACAP), la cual integra condiciones para la educación a distancia y que recientemente ha abierto la posibilidad de optar por la acreditación.

En la UNED también hemos sometido algunos postgrados a la acreditación regional y contamos con cuatro postgrados acreditados: Doctorado en Educación, Maestría en Administración de Empresas, Maestría en Psicopedagogía y la Maestría en Administración Educativa

La normativa institucional

El Estatuto Orgánico es concebido por la Junta Universitaria en el año 1980, como una declaración de principios, de organización flexible, previendo una Asamblea Universitaria (máximo órgano) pequeña y con pocas funciones en las cuales *“predominará el criterio académico”* (Ramírez 2006), para darle mayor agilidad y evitar los problemas electorales visibles en las otras universidades. Es el marco que propone en cuatro capítulos: la naturaleza y los fines de la institución

(sociales, culturales y académicos), establece la estructura y el modelo de gobierno, el régimen de enseñanza y los recursos. El Estatuto ha tenido dos modificaciones: una en el año 2000 y la otra en el año 2001. Actualmente, su estructura se organiza en siete Capítulos: De la Naturaleza y fines, De la estructura y gobierno, Del Régimen de enseñanza, De la organización estudiantil, Del Tribunal electoral, Del Régimen disciplinario y De los Recursos.

De un Reglamento del Subsistema de Administración Académica en que se busca la articulación de diferentes oficinas ubicadas en las Vicerrectorías de Planificación y Académica, así como la coordinación horizontal entre personal a cargo de carreras y cursos aprobado el 17 de junio de 1984 en la sesión N° 504 del Consejo Universitario se pasa a un Reglamento de la Gestión Académica de la UNED aprobado por el CONSEJO Universitario en sesión n° 1751 Art. IV, inciso 6) del 16 de marzo del 2005, en el cual se regula todo lo referente a los procesos académicos requeridos para el desarrollo y puesta en práctica de la oferta académica institucional.

El Modelo Pedagógico aprobado por el Consejo Universitario en la sesión N° 1714, Artículo IV, inciso 39 del 9 de julio del 2004, propone el cumplimiento de tres funciones fundamentales: Concretar las concepciones de educación, enseñanza y aprendizaje que presiden la misión y la Visión de la UNED; orientar las actividades referidas al diseño curricular, elaboración de materiales didácticos, procesos de estudio y aprendizaje del estudiantado y brindar criterios para quienes coordinan las acciones de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

Conclusiones generales

La UNED ha cumplido con éxito la misión que le legislador le asignó la democratización de la superior en Costa Rica. La educación a distancia sigue como principio institucional, ofreciendo formación profesional con cobertura nacional, gracias a los 34 Centros Universitarios. El estudiante cuyas edades a inicios de la UNED eran superiores de 25 años con una mayor población femenina, ahora

con tendencia a bajar el promedio de edad y cada vez son más los jóvenes recién salidos de la educación general básica quienes optan por esta modalidad. La credibilidad en la modalidad se debe al reconocimiento que tienen los egresados de las diferentes carreras y la participación de ellos en la sociedad.

La población estudiantil, además de constituir asociaciones y contar con una federación, posee participación en los procesos académicos en los diferentes Consejos; con su integración en las Comisiones de Autoevaluación y de mejora que integran las carreras y son activos en la vida democrática de la institución al emitir su voto en las diferentes elecciones.

La participación del personal en las diferentes propuestas académicas es amplia y se crean oportunidades institucionales como foros de discusión, paneles y otros espacios que faciliten el análisis y aporte, visibles en documentos como el Modelo Pedagógico, el Plan Académico entre otros. Personal que ha venido renovándose en los últimos años a la luz de las jubilaciones y que constituyen un soporte en el quehacer institucional. Actualmente se hacen alianzas para brindar oportunidades de formación en postgrados además de apoyar las iniciativas personales. En la NOVA UNIVERSITY con 15 profesionales en formación y con el Convenio CONARE-Universidad de Valencia, cuenta con cinco profesionales en formación.

Estamos abriendo nuevas opciones como el desarrollo del aprendizaje en línea en la UNED, con el Proyecto denominado "Gobierno Digital", el cual surge como acuerdo del Consejo de Rectoría en la sesión N° 1455-2006, Art. IV , inciso 1, del 28 de agosto del 2006, con el propósito de:

Simplificar, optimizar y modernizar los procesos con la utilización de las Tecnologías de Información (TICs), el e-correo y demás servicios de Internet, como herramientas para el suministro oportuno de información, servicios, aplicaciones, rendición de cuentas y adquisición de bienes y servicios.

Implica cambios en la gestión de los procesos institucionales mediante el uso de las tecnologías WEB. Para ello el análisis de los diferentes procesos que se ejecutan en todos los ámbitos es el punto de partida, para articularlos y darles unidad, a lo que hasta el momento ha venido trabajando en forma separada. Se orienta a la *optimización* de los servicios mediante la agilización y estandarización de los procesos, en donde se eliminan las duplicidades y se evitan las omisiones. Esto conlleva la *modernización* de los procesos mediante la utilización de las tecnologías de información para tender a la *simplificación* mediante la eliminación del exceso de trámites y a *suministrar oportunamente la información* para facilitar la toma de decisiones. Se propicia una gestión transparente

La credibilidad en la educación a distancia se ha incrementado, gracias a la visión de los proponentes pero también al trabajo tesonero y comprometido de las diferentes generaciones del personal unediano, al reconocimiento que tienen los egresados de las diferentes carreras y la participación de ellos en la sociedad.

Muchos retos ha tenido que enfrentar la UNED, dado que la realidad social reclama nuevos desafíos por esta particular globalización económica. Costa Rica se ha caracterizado por un modelo de desarrollo solidario, donde el Estado ha tenido una fuerte participación en la economía. Con la apertura de su economía en los últimos 15 años, a través de los nuevos tratados comerciales y a los cambios institucionales provocados en especial por el Tratado de libre comercio con Estados Unidos, Centro América y República Dominicana. El país camina hacia un nuevo modelo de desarrollo más competitivo y menos proteccionista.

El aporte de la UNED al desarrollo del país ha quedado plasmado en el reconocimiento concedido por la Asamblea legislativa bajo el título de: Institución Benemérita de la educación y la cultura, según aprobación realizada por la Asamblea Legislativa en el mes de marzo del 2008.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Legislativa. Expediente 7581 Ley de la Universidad Estatal a Distancia. Volumen 1.

CABRERA V., J. M. (2007) Posibilidad de Estudio de la Educación Superior Estatal de Costa Rica en el 2007. Consejo Nacional de Rectores. Oficina de Planificación de la Educación Superior OPES-9/2007.

CONARE (Marzo 2000). Leyes, Convenios y decretos de la Educación Superior Universitaria Estatal en Costa Rica. Tercera edición. OPES-02/2000.

Decreto Ejecutivo N° 4437-E del 23 de diciembre de 1974. Crea la Comisión de Enlace. Publicado en la Gaceta del 11 de enero de 1975.

Decreto Ejecutivo N° 6725-H del 26 de enero de 1977 Reglamento del Art. 7 de la Ley de Reforma Tributaria de 1976 Procedimientos para utilizar el fondo del FEES. Publicado en la Gaceta N° 23 del 3 de febrero de 1977.

Junta Universitaria (1977). Acta N° 16. UNED

MORENO C, M. (2002) Prólogo al Libro La educación a distancia en transición. Nuevas tendencias y retos, de Otto Peters, Universidad de Guadalajara, 2002.

MORGAN M., C. M. Vicerrector de Planificación al Consejo de Rectoría (CONRE). Proyectos e-uned y gobierno digital del 9 de mayo del 2007 Oficio V.P. 36 -2007

OPES Plan Nacional de la Educación Superior Planes I. CONARE OPES 1975.

PACHECO, F.A. (2004) La Educación Superior, en Costa Rica en el Siglo XX.Tomo I Editor Eugenio Rodríguez Vega. EUNED, Costa Rica.

PÉREZ L., A (2006) La Educación Superior en América Latina. Retos y Desafíos. Conferencia ofrecida el martes, 20 de junio del 2006, en la inauguración de Encuentros Académicos: Gestión Curricular en la Educación Superior, proyecto inter - universitario de la Comisión de Currículum Universitario CCU, CONARE.

RAMÍREZ, R. C. (2006) La tercera Revolución educativa costarricense. Memoria de la creación y puesta en marcha de la UNED (1975-1982). EUNED, 2006.

UNED (1994) Acción de inconstitucional planteada por la universidad planteada por la Universidad Estatal a Distancia. EUNED, 1994

UNED (2004) Modelo Pedagógico. UNED. San José, Costa Rica.

UNED (2005) Reglamento de la Gestión Académica de la UNED. UNED. San José, Costa Rica.

LA EDUCACIÓN A DISTANCIA, MARCO REGULATORIO PARA SU FUNCIONAMIENTO Y DESARROLLO EN CUBA

Antonio Miranda Justiniani¹¹⁸ y María Yee Seuret¹¹⁹

RESUMEN

La expansión de los servicios educacionales, la campaña de Alfabetización, el perfeccionamiento del Sistema Educacional Cubano, realizados a partir de 1959 entre otros, permitieron satisfacer las ansias de superación de nuestra población; lo que fue generando nuevas necesidades, una de ellas fue el crecimiento del número de personas interesadas en realizar estudios universitarios, pero a pesar del desarrollo alcanzado aún resultaban insuficientes las capacidades en las universidades lo que impedía el acceso de todos los que tuvieran aprobado el nivel precedente.

Durante los últimos cincuenta años la educación en Cuba ha sido un objetivo priorizado, y dentro de esta la Universidad, como uno de los pilares del sistema educativo.

La Universidad ha respondido a los intereses de nuestra sociedad, para ello ha sido necesario introducir transformaciones que permitan hacer de ella una institución con nuevas formas de enseñanza-aprendizaje, actitudes y valores, concepciones curriculares más abiertas y flexibles y nuevos compromisos.

118 Doctor en Ciencias Económicas. Decano de la Facultad de Educación a Distancia de la Universidad de La Habana. E-mail: amiranda@fed.uh.cu

119 Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación. Vicedecana de la Facultad de Educación a Distancia de la Universidad de La Habana. E-mail: mariayee@fed.uh.cu

Dentro de este proceso de cambios surge la educación a distancia como una nueva estrategia educativa, que ha devenido en un componente importante de nuestro sistema educativo, al permitir a todos los interesados ampliar las posibilidades de acceso a la educación superior sin ningún tipo de restricción.

El objetivo del trabajo es exponer el marco regulatorio que ha sustentado esta modalidad en su funcionamiento y desarrollo durante más de 30 años. Se abordan las reglamentaciones dictadas para su creación, organización, evolución, y para asumir los cambios operados en los últimos años con el concepto actual de la Nueva Universidad Cubana.

ABSTRACT

The development of educational services, the campaign for Literacy, the refinement of the Cuban Educational System, all them –among others- carried from 1959, allowed to meet the longing of self-enhancement of our population. At that time, it generated new needs, one of them was the growing number of people interested to begin university studies, but despite the development achieved there was not enough capacities at the universities which prevented the access to all those having passed the previous level.

During the past 50 years, the education has been a priority aim in Cuba, and within this University, as one of the pillars of the educational system.

The University has responded to the interests of our society, that's why, it has been necessary to introduce changes that would make it an institution with new methods of teaching-learning, attitudes and values, more open curricular conceptions and flexible and new commitments.

Within this process of changes arises distance education as a new education strategy, which has become an important component of our educational system, to enable all concerned applicants to expand their access possibilities to higher education without any restrictions.

The aim of this work is to illustrate the regulatory framework that has underpinned this modality in its functioning and development for over 30 years. It addressed the regulations issued for its creation, organization, evolution and to assume the changes in recent years with the current concept of the New Cuban University.

INTRODUCCIÓN

Con el objetivo de solucionar la precaria situación existente en Cuba a partir de 1959, se inician profundos cambios políticos, económicos y sociales en todas las esferas de la sociedad, en particular, en la educación y la salud; como expresión de la voluntad de mejorar la calidad de vida de la población y a la vez contribuir a la formación del talento humano necesario para el nuevo proyecto de desarrollo.

La expansión de los servicios educacionales se inicia, con la generalización de la Educación Primaria. En diciembre de 1959 se abrieron más de 10,000 aulas y la escolarización se elevó a casi el 90% en las edades de 6 a 12 años; combatiendo en primer término el terrible flagelo del analfabetismo con la realización de la Campaña de Alfabetización en 1961; creando escuelas en todo el territorio nacional; preparando maestros capaces de prestar sus servicios en las zonas más intrincadas. En 1961, se establece mediante ley el carácter público de las instituciones docentes y el derecho de todos los ciudadanos a recibir los servicios educacionales de forma gratuita.

El programa de alfabetización desarrollado no fue sólo un imperativo humano y social; si no que constituyó la base para el desarrollo educacional ulterior alcanzado por el país.

Las acciones anteriores constituyen verdaderas conquistas en términos de Desarrollo Humano y Equidad, y son una prueba evidente de que uno de los sectores priorizados ha sido siempre el de la educación.

Las medidas aplicadas, así como el proceso de perfeccionamiento del Sistema Educacional Cubano realizado a partir de la década

del sesenta, permitió el desarrollo de todos los niveles educativos y posibilitó el acceso a la educación de todos los grupos sociales, garantizando de esta forma el objetivo fundamental del Sistema: **aumentar el nivel cultural de nuestra población**, en especial de aquellos que por razones económicas o falta de oportunidades reales, no habían podido alcanzar antes de 1959 niveles educativos que se correspondieran con sus potencialidades intelectuales (YEE, 1999).

En la medida que se fueron alcanzando los objetivos previstos inicialmente, se fue logrando satisfacer las ansias de superación de la población; lo que fue generando nuevas necesidades, una de ellas fue el crecimiento del número de personas interesadas en realizar estudios universitarios. Esta situación trajo como resultado la rápida expansión de los estudios de nivel superior, de forma tal que de una matrícula de alrededor de 15,000 estudiantes en el último curso pre-revolucionario, en 1978 se alcanzó la matrícula de 145,000 estudiantes, el 50% de los cuales eran trabajadores y que de tres universidades públicas que existían en 1959, se contara con 46 centros de educación superior que cubrían todo el territorio nacional y ofrecían dos tipos de cursos a saber:

- **Cursos Regulares Diurnos** con dedicación total de tiempo, son los diseñados para los jóvenes que culminan su enseñanza media superior, la mayor parte de ellos procede de los centros preuniversitarios.
- **Cursos Regulares para Trabajadores** se han modelado para una dedicación parcial de tiempo, de manera que permiten realizar los estudios manteniendo el vínculo laboral. La duración de estos cursos es por lo general de un año más con respecto a los diurnos y se ofrecían mediante dos modalidades: vespertino- nocturno y por encuentros.

Todo este crecimiento conllevó una transformación radical de la estructura de matrícula en los diferentes niveles y subsistemas de enseñanza del país y en los grados de escolaridad de la población, lo que planteaba la necesidad de abordar nuevas formas de organización del proceso docente que posibilitaran la continuidad

de estudios en la enseñanza superior para todos aquellos que tuvieran el nivel académico requerido o que pudieran obtenerlo perspectivamente. Es en estas circunstancias, que se encomienda al Ministerio de Educación Superior (MES), la tarea de reglamentar una modalidad de enseñanza que conjugara adecuadamente las disponibilidades en instalaciones docentes y recursos materiales con las ansias de estudio de nuestra población. Es así que en 1979 se inician los Cursos Dirigidos (nombre con el cual inicialmente se denominó a la Educación a Distancia).

CARACTERÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN CUBA

El Modelo Pedagógico

Las características que definen el modelo de formación de la educación a distancia en Cuba son la no presencialidad y la autogestión del aprendizaje. La primera se refiere a que el estudiante no asiste al Centro de Educación Superior (CES) para recibir educación y la segunda, a la necesidad de la planificación, organización, ejecución, control-monitoreo y retroalimentación-ajuste del aprendizaje por el propio estudiante.

El régimen académico es abierto en cuanto a tiempo, porque no establece límite de tiempo, y porque el estudiante, de modo personal, decide su propio ritmo de aprendizaje, según su tiempo disponible, el orden de precedencia de las asignaturas y sus posibilidades personales y condiciones laborales.

La formación profesional que reciben los estudiantes es equivalente a la del Curso Regular Diurno.

El proceso de formación es totalmente a distancia, la asistencia a las asesorías y otras actividades académicas no es obligatoria.

La evaluación se realiza, fundamentalmente, mediante exámenes escritos que exigen la presencia del estudiante en el lugar que se determine para su realización.

Modelo Organizativo

En el diseño del modelo aplicado se puso especial énfasis en garantizar la utilización racional de los recursos materiales y humanos, con el objetivo de lograr una rápida aplicación y a la vez darle cobertura a todo el territorio nacional, equilibrando los posibles desniveles de las pequeñas provincias. De aquí que el modelo que se aplicó fue del tipo mixto o bimodal, ya que la educación a distancia se desarrolló en el seno de instituciones universitarias tradicionales y en algunos casos se instauró en un centro como la Universidad de La Habana con más de dos siglos de creada.

Sin embargo, para el desarrollo de la nueva modalidad, se crearon facultades específicas en cada una de las cuatro universidades del país, dotadas de una estructura docente mínima encargada de coordinar el trabajo de servicio de las facultades regulares, así como del trabajo metodológico específico. La estructura administrativa tuvo que ser relativamente fuerte, fundamentalmente para atender los procesos de vínculos con los estudiantes: matrícula, organización de exámenes, entrega de calificaciones, divulgación de actividades, etc.

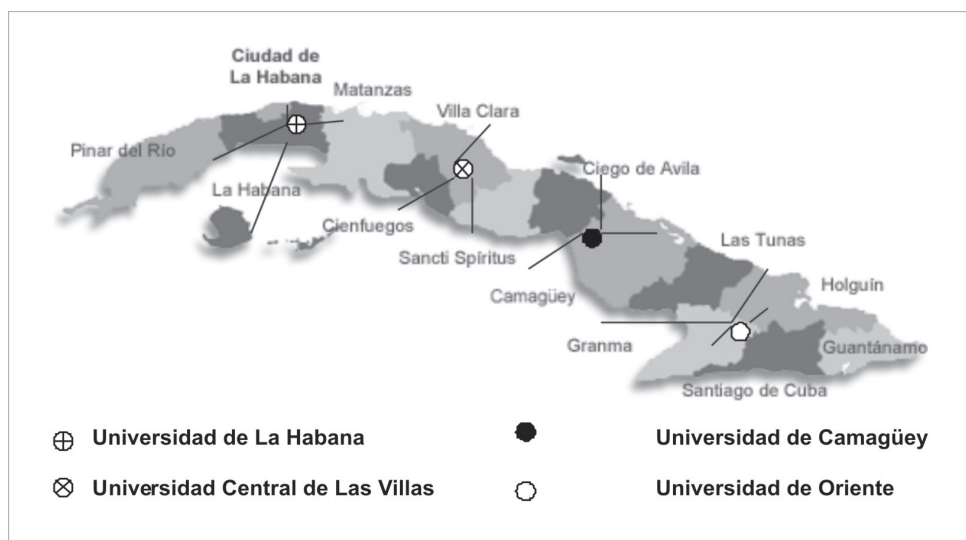
El modelo organizativo aplicado hizo posible el empleo del potencial científico-pedagógico existente en las facultades regulares, en función del desarrollo de la nueva modalidad, sin distraerlas en la atención a estudiantes, ni en los aspectos organizativos de los nuevos cursos.

La Red para extender esta modalidad nacionalmente se estableció sobre la base de la división territorial entre las distintas universidades del país. A la Universidad de Oriente (UO) le correspondió la atención a las provincias Granma, Holguín, Guantánamo y Santiago de Cuba; a la Universidad de Camagüey (UC) las provincias de Las Tunas, Ciego de Ávila y Camagüey; a la Universidad Central de las

Villas (UCLV) las de Sancti Spíritus, Cienfuegos y Villa Clara; a la Universidad de La Habana (UH) las de Matanzas, La Habana, Ciudad de La Habana, Municipio Especial Isla de la Juventud y Pinar del Río (Figura No. 1).

A la Universidad de La Habana, y en particular a la Facultad de Enseñanza Dirigida (Facultad de Educación a Distancia a partir de 1998) adscripta a este centro, se le asignó la responsabilidad de Centro Rector de la actividad, lo que determinó que las principales actividades normativas y metodológicas de esta modalidad de estudios, serían desarrolladas por este centro.

Figura no. 1



El Consejo de Decanos de la Enseñanza Dirigida, integrado además por especialistas de la Dirección Docente Metodológica del Ministerio de Educación Superior y por asesores de los Cursos Dirigidos, constituyó el principal órgano asesor al nivel nacional para esta modalidad.

Estructura curricular

Desde sus inicios, la educación a distancia en Cuba asumió los planes y programas de estudio de la modalidad presencial en las carreras que ofrece, con algunos elementos originales, que de hecho definieron un modelo propio.

Estos aportes fueron:

- La estructura del plan de estudio es por grupos de asignaturas y ciclos.
- No hay límite de tiempo para concluir los estudios.
- No existen límites de veces para examinar una asignatura hasta aprobarla.
- La flexibilidad del diseño permitía al estudiante matricular entre 4 y 24 asignaturas por curso. Posteriormente, se modificó a 6 y 16 asignaturas por curso.
- El soporte fundamental es el material didáctico escrito, utilizando los mismos textos de la enseñanza presencial, complementados con una Guía de Estudios.

Cada uno de los planes de estudios están estructurados, fundamentalmente, en tres ciclos (nivel horizontal) de disciplinas:

PRIMER CICLO	Disciplinas básicas generales y sociales
SEGUNDO CICLO	Disciplinas básico-específicas
TERCER CICLO	Disciplinas de la especialidad

A su vez cada uno de estos ciclos está constituido por grupos (nivel vertical) de distinto orden:

- un **grupo independiente** que incluye asignaturas que no guardan relación entre sí y tienden a constituir cada una unidades de conocimiento complementario.
- varios **grupos denominados fundamentales**, en los que hay una estructuración de las asignaturas siguiendo un riguroso orden de

precedencia, en correspondencia con las disciplinas propias de la carrera; y

- un **grupo de control de la precedencia**, está integrado por aquellas asignaturas esenciales o centrales para la carrera de que se trate, que permiten el control de la precedencia entre ciclos, e impiden que el estudiante matricule asignaturas teniendo pendientes de aprobar del ciclo precedente.

A continuación, se presenta gráficamente la plantilla del mapa curricular de cualquiera de las carreras que se ofrecen en la Educación a Distancia, que permite observar mejor como quedan estructurados los planes de estudios teniendo en cuenta los grupos anteriores.

PLAN DE ESTUDIOS				
GRUPO INDEPENDIENTE	GRUPO FUNDAMENTAL			GRUPO DE CONTROL DE LA PRECEDENCIA
COD. ASIGNATURAS	COD. ASIGNATURAS	COD. ASIGNATURAS	COD. ASIGNATURAS	COD. ASIGNATURAS
PRIMER CICLO				
SEGUNDO CICLO				
TERCER CICLO				

MARCO REGULATORIO DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN CUBA

Desde sus inicios la Educación a Distancia en Cuba ha contado con un marco regulatorio sólido, que ha garantizado mediante diferentes tipos de documentos tales como: Reglamentos, Resoluciones, Instrucciones, Indicaciones, Dictámenes Ministeriales y Rectorales las regulaciones para que todo el proceso docente se realice con calidad y eficiencia. Dichas regulaciones se establecieron fundamen-

talmente sobre los objetivos y contenidos del proceso docente, el ingreso, la matrícula y otros aspectos importantes para el desarrollo y perfeccionamiento de la Educación a Distancia.

Reglamento

Para reglamentar Los Cursos Dirigidos, se dicta en octubre 4 de 1979, por el Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba la Resolución Ministerial 300/79, disposición que contemplaba los aspectos fundamentales concernientes a este nuevo tipo de curso de la Educación Superior. El Reglamento de los Cursos Dirigidos aprobado mediante esta resolución contenía los aspectos siguientes:

- Capítulo I. De los objetivos y contenidos del proceso de estudio.
- Capítulo II. Del Ingreso.
- Capítulo III. De la Matrícula.
- Capítulo IV. De los Traslados.
- Capítulo V. De los reingresos a la enseñanza dirigida.
- Capítulo VI. De los Bajas.
- Capítulo VII. De las convalidaciones de estudio.
- Capítulo VIII. De la precedencia.
- Capítulo IX. De la evaluación del aprendizaje.
- Capítulo X. Del expediente y carnet estudiantil.
- Capítulo XI. De las faltas disciplinarias.

Teniendo en cuenta la experiencia acumulada en el primer año de la puesta en práctica de los Cursos Dirigidos y oído el criterio de la Central de Trabajadores de Cuba, se dicta la Resolución Ministerial No. 250/81, 31 de julio de 1981, la cual realiza ajustes al reglamento anterior en los Capítulos II, III, VI, VII, IX y X. Los principales cambios realizados estuvieron dirigidos a:

- Flexibilizar los requisitos de ingreso.
- Acotar el período para realizar la solicitud de convalidación.
- Definir la baja por deserción.
- Ampliar los requisitos para la validez de los títulos de instituciones extranjeras.

- Perfeccionar la actividad de evaluación docente.
- Regular la entrega y devolución del carnet de estudiante.

Posteriormente, la Resolución Ministerial No. 255/85 de 18 de diciembre de 1985, introdujo nuevos cambios al Reglamento de Cursos Dirigidos aprobado, dichos cambios se realizaron teniendo en cuenta la experiencia acumulada durante los primeros seis años de funcionamiento, las recomendaciones hechas en el Primer Encuentro de Estudiantes de Cursos Dirigidos, realizado en abril de 1985, y oído el criterio de la Central de Trabajadores de Cuba. Los ajustes realizados permitieron perfeccionar el Reglamento y mantener actualizadas las regulaciones referidas a los aspectos fundamentales de este tipo de curso de la educación superior, las modificaciones se realizaron en los Capítulos I, II, III y VIII. Además, se incorpora un Capítulo XII con disposiciones transitorias y finales en las que se plantea los procesos de perfeccionamiento de los planes de estudios y programas para lograr su equiparación con los vigentes en los Cursos Regulares, de manera tal de mantener la calidad y actualización de los graduados de la Educación a Distancia al mismo nivel que los Cursos Regulares. Los cambios introducidos permitieron:

- Explicitar el carácter abierto y flexible de este tipo de curso.
- Asumir los planes de estudios y la literatura básica de los Cursos Regulares Diurno.
- Limitar el número máximo de asignaturas a matricular en cada curso académico (24).
- Permitir después de comenzado el curso la matrícula del grupo de control de la precedencia entre ciclos, siempre que hubieran aprobado las asignaturas que se lo impedían.
- Incluir el trabajo o proyecto de diploma como forma de culminación de estudios para los estudiantes con índice académico de cuatro o más puntos.
- Ofrecer la oportunidad de revisión de examen cuando exista discrepancia con la calificación recibida.

La experiencia acumulada en los primeros dieciocho años de funcionamiento de los Cursos Dirigidos, con un amplio trabajo tanto al nivel nacional como internacional, ratificó que los mismos se habían desarrollado con los principios y la metodología de la Educación a Distancia, por lo que teniendo en cuenta que la nomenclatura de Enseñanza Dirigida o Cursos Dirigidos como se le denominó, no propiciaba la identificación con dicha modalidad de estudios, se decidió mediante la Resolución Ministerial No. 17/98, dictada el dieciséis de febrero de 1998, sustituir el nombre de Cursos Dirigidos o Enseñanza Dirigida por el de Educación a Distancia y aprobar el Reglamento de la Educación a Distancia.

El Reglamento de la Educación a Distancia aprobado mediante esta resolución contenía los aspectos siguientes:

- Capítulo I. De los objetivos y contenidos del proceso de estudio.
- Capítulo II. Del Ingreso.
- Capítulo III. De la Matrícula.
- Capítulo IV. De los Traslados.
- Capítulo V. De los reingresos.
- Capítulo VI. De los Bajas.
- Capítulo VII. De las convalidaciones.
- Capítulo VIII. De la precedencia.
- Capítulo IX. De la evaluación del aprendizaje.
- Capítulo X. Del expediente y carnet estudiantil.
- Capítulo XI. De las faltas disciplinarias.
- Capítulo XII. De la culminación de estudios

A partir de este nuevo Reglamento, se hace referencia a la Educación a Distancia en lugar de Cursos Dirigidos o Enseñanza Dirigida; se cambia la redacción de la mayoría de los Capítulos, se amplía el contenido de los Artículos y el Capítulo XII ahora establece las reglamentaciones para la culminación de estudios de los estudiantes. Los cambios realizados perfeccionaron las actividades principales de la educación a distancia y permitieron:

- Ajustar algunas denominaciones y definiciones.
- Definir e incorporar un nuevo grupo de asignaturas denominado “Grupo independiente”.
- Introducir modificaciones a los requisitos de ingreso y para la formulación de la matrícula.
- Reducir a 16 el número máximo de asignaturas a matricular por curso académico.
- Redefinir las causas de las bajas.
- Ampliar sobre la tramitación de las convalidaciones.

El Reglamento de Educación a Distancia mantuvo su total vigencia hasta que en junio del 2003 teniendo en cuenta la experiencia acumulada, mediante la Resolución Ministerial No. 106/03 se elimina el Artículo No. 41 que establecía que de las asignaturas comprendidas en el grupo de control de la precedencia el estudiante sólo podía matricular las comprendidas en el ciclo donde se encontraba matriculado, con lo cual se elimina una restricción muy fuerte establecida para la matrícula de las asignaturas y se da un paso más en la flexibilización del modelo . Después de esta modificación, hasta la fecha no se han introducido otros cambios al Reglamento.

El tránsito de uno a otro reglamento permitió hacer ajustes, incorporar precisiones, eliminar o flexibilizar diferentes aspectos, cambios todos que de alguna manera

Normas y procedimientos

En 1985 ya el desarrollo y nivel alcanzado por los Cursos Dirigidos, requería la creación de las estructuras necesarias para la atención a estos en aquellos Centros de Educación Superior donde fuera conveniente su apertura. Por otra parte se habían registrado crecimientos en las cifras de matrícula y carreras ofrecidas por esta modalidad, lo cual requería de una organización adecuada a las actividades que ella demandaba, es por ello que se hizo necesario establecer las normas y procedimientos para el funcionamiento de estos cursos, de forma descentralizada, atendiendo a las características y demandas

territoriales. Estos aspectos se regulan en la Resolución Ministerial No. 215/85, de fecha octubre 8 de 1985.

El objetivo fue establecer la Red de Centros de Educación Superior del país para los Cursos Dirigidos, sus funciones y actividades principales, así como la normativa que debía regir el trabajo de los mismos y los procedimientos que permitieran una adecuada organización y atención a esta modalidad.

De acuerdo a las características, carreras que se ofertaban y distribución territorial de la matrícula, se estableció la clasificación de los Centros de Educación Superior e Instituciones, atendiendo a las funciones a ejecutar (Figura No. 2):

1. Centro de Educación Superior Rector de los cursos.
2. Centro de Educación Superior Territorial.
3. Centro de Educación Superior Provincial.
4. Institución Municipal o Provincial.

El **Centro Rector** era la Universidad de La Habana, centro más antiguo del país, mediante su Facultad de Educación a Distancia (FED-UH).

El **Centro Territorial** tenía la responsabilidad de atender, orientar y apoyar a uno o varios centros provinciales o municipales que se encuentran geográficamente cercanos al mismo. Los cuatro centros territoriales, se correspondían con las principales universidades del país. Estos fueron:

- Universidad de La Habana (UH).
- Universidad Central de Las Villas (UCLV).
- Universidad de Camagüey (UC).
- Universidad de Oriente (UO).

El **Centro de Educación Superior Provincial** atendía a los estudiantes residentes en su provincia. En dependencia de las características de

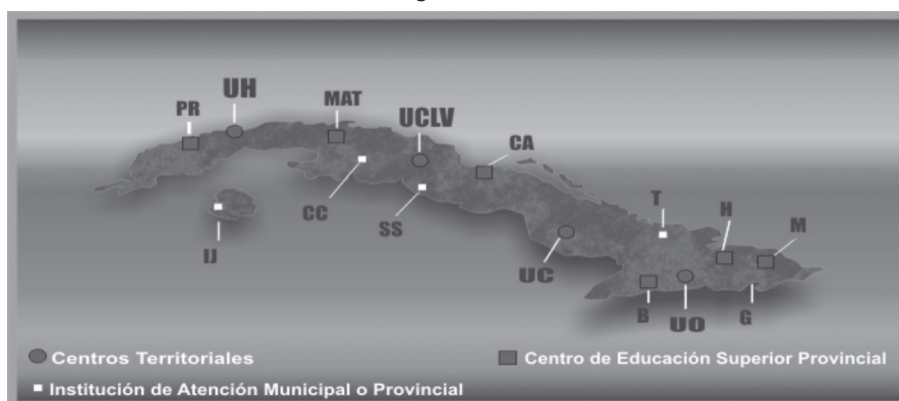
la región y de la cantidad de estudiantes matriculados, funcionaron de forma independiente, con la orientación y apoyo del Centro Rector y del Centro Territorial. Eran seis a saber:

- Universidad de Pinar del Río (PR).
- Universidad de Matanzas (MAT).
- Universidad de Ciego de Ávila (CA).
- Universidad de Granma (B).
- Universidad de Holguín (H).
- Instituto Superior Minero Metalúrgico de Moa (M).

La **Institución de Atención Municipal o Provincial** atendía a los estudiantes residentes en un municipio o provincia. En dependencia de las características de la región y el número de estudiantes matriculados, funcionaron de forma independiente o apoyada por el Centro Territorial más cercano. Eran cinco Instituciones de Atención Municipal o Provincial:

- Sede Universitaria de la Isla de la Juventud (IJ)
- Universidad de Cienfuegos (C)
- Sede Universitaria de Sancti Spiritus (SS)
- Centro Universitario de Las Tunas (T)
- Centro Universitario de Guantánamo (G)

Figura no. 2



La estructura y cantidad de centros de diferentes tipos, que se muestra en la Figura No. 2, fue aplicada a partir de la Resolución Ministerial No. 215/85 respondía a las características de cada región y permitió brindar una cobertura al nivel nacional. Las funciones que realizan cada una aunque similares tienen mayor o menor complejidad en dependencia del tipo de institución de que se trate.

Otras regulaciones

Adicionalmente al Reglamento sistemáticamente se dictaron otras regulaciones que normaban diferentes procesos y actividades de la educación a distancia. El contenido de las mismas ha estado vinculado a regular el funcionamiento de la educación a distancia o a perfeccionar las regulaciones vigentes, por lo que han estado dirigidas a:

- Establecer las normas para la confección, desarrollo y calificación de los exámenes, así como su distribución a todos los centros del país por parte de la Universidad de La Habana, Centro Rector.
- Asignar al fondo de tiempo del personal docente el tiempo para atender las actividades de los Cursos Dirigidos.
- Disponer que el examen estatal sea la forma de culminación de los estudios en los Cursos Dirigidos.
- Facultar al Rector para atender la matrícula y exámenes de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba, que se encuentran trabajando en sus embajadas en el exterior.
- Establecer las normas para la utilización de la radio y la televisión para la difusión masiva de orientaciones a los estudiantes.
- Perfeccionar el proceso de tramitación de los exámenes.

En nuestro país, el marco regulatorio de la Educación a Distancia ha tenido un desarrollo dinámico, caracterizado por ajustes, precisiones y

modificaciones en respuesta a las necesidades del crecimiento y evolución de esta modalidad, enfatizando, como se ha explicado al describir las diferentes regulaciones, en aspectos relacionados con el sistema de evaluación, la seguridad en la tramitación de los exámenes, la orientación y apoyo a los estudiantes, la utilización de los medios, etc.

Además, como los planes de estudio y programas han estado sometidos a un proceso sistemático de perfeccionamiento que se realiza previo el inicio de cada curso académico, los cambios que se producen se oficializan mediante dictamen de la Dirección Docente Metodológica del Ministerio de Educación Superior, uno para cada carrera. Este proceso garantiza que nuestros estudiantes egresen con un nivel de actualización acorde con el desarrollo científico-técnico del momento en que culminan sus estudios.

La Educación a Distancia en la Nueva Universidad Cubana: Regulaciones

Los primeros años de este siglo comienza un redimensionamiento de la Educación Superior Cubana, que implicó realizar cambios, el más significativo de todos los realizados fue el de llevar la Universidad al Municipio, con la creación de las Sedes Universitarias Municipales (SUM).

La SUM insertada en el municipio no significa el aislamiento de los problemas nacionales, regionales, globales, más bien implica pensar globalmente y actuar localmente, puesto que los cambios que tienen lugar en el ámbito local, no pueden tratarse desligados de los cambios nacionales, provinciales, regionales e incluso globales... (Ojeda, 2006).

En el marco de esta situación se establece el modelo de la SUM como gestor dinamizador del conocimiento hacia la sociedad, mediante la extensión y apertura de los muros académicos de la universidad hacia cada una de las instituciones con que cuentan los gobiernos locales, en el que los profesionales del territorio, vinculados a ellas como docentes, tutores e investigadores se asocian a los estudiantes, obreros, campesinos, amas de casa, jubilados, que se organizan para

lograr la transformación y avance del entorno bajo su dirección en las actuales condiciones (Martín Blanco, 2007). Sin dudas, la creación de las SUM como parte del proceso de Universalización ha significado un importante paso de avance para garantizar la educación para todos y la aproximación de la Universidad a la comunidad.

O sea, las SUM deben ser el escenario adecuado "...para producir, difundir, aplicar conocimientos..." (Ídem), amén del espacio propicio para cursar carreras de nivel superior allí donde se ubique. Esta concepción amplia del papel de las SUM la identifica como un actor colectivo que se inserta en los programas científico-técnicos de su entorno, facilitando el vínculo del capital humano propio de cada región con los problemas y necesidades de ella (Martín Blanco, 2007).

La educación a distancia no ha estado ajena a los cambios que significó la creación de las SUM. A partir del año 2005 al plantearse una Nueva Universidad Cubana, con pleno acceso, permanencia y egreso, que garantice la calidad en la masividad, se propone:

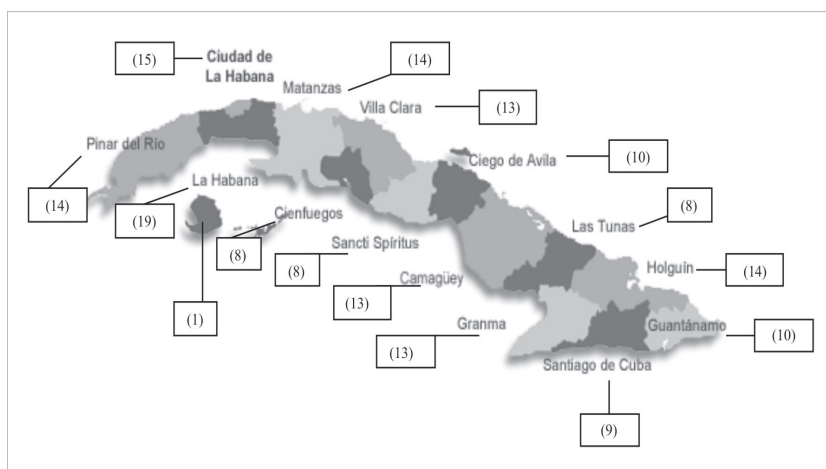
Perfeccionar la Educación a Distancia, llevándola a todos los municipios del país, con un modelo de formación que asegure escenarios de aprendizaje y base material acorde con esta modalidad de estudios.

Esto implicó cambios importantes en la Educación a Distancia, así mediante el Dictamen Ministerial 82/2005 se modifica el Régimen Docente de la Educación a Distancia y se realizó un perfeccionamiento de dicha modalidad que permitiera una mejor atención a los estudiantes y contribuyera a alcanzar mejores niveles de eficiencia que los que tradicionalmente se habían logrado. A partir del análisis realizado las normativas se estructuraron de la forma siguiente:

- Normativas referentes a aspectos organizativos de carácter general.
- Normativas relacionadas con los estudiantes de nuevo ingreso
- Normativas relacionadas con los estudiantes continuantes.

El desarrollo y consolidación de los Centros de Educación Superior del país permitió que en el curso 2005-2006 se llevara a cabo la descentralización de la Red de Centros de Educación a Distancia, que implicó que cada centro se responsabilizara con la organización y funcionamiento de los cursos en su territorio y cesara la función de Centro Rector de la Universidad de La Habana. Con esta medida se da inicio a un proceso gradual de incorporación de la educación a distancia a las SUM, con lo cual se lograba un acercamiento a los lugares de residencia o de trabajo de los estudiantes.

Figura no. 3



En la Figura No. 3 se muestra la cantidad de Municipios por provincia, en cada uno de las cuales funciona una Sede Universitaria Municipal (SUM). A partir de esta nueva organización las SUM se responsabilizarán con la gestión de la educación a distancia, modalidad en la que se ofrecieron en la etapa inicial las carreras de Derecho, Contabilidad y Finanzas y Estudios Socioculturales, las de mayor demanda de acuerdo al comportamiento histórico de la matrícula.

Con relación a los estudiantes de nuevo ingreso y continuantes se propone ofrecerles un mayor apoyo, mediante encuentros presenciales en los que el tutor pueda explicar contenidos esenciales, aclarar dudas, orientar y motivar el estudio independiente. Se les

ofrecerá mayor apoyo para acceder a la literatura docente y a otros materiales didácticos. Se crearán colectivos de estudio en centros de trabajo, zonas de residencia, instituciones sociales, en las que mediante experiencias que vinculen la universidad y la diversas instituciones se logre una mayor atención y apoyo a los estudiantes. Se trabaja también en la implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), como medio de apoyo al proceso de enseñanza aprendizaje.

Los resultados de estas transformaciones y la aplicación de la expansión de los Centros Universitarios hacia el municipio, devino en un crecimiento de la matrícula que triplicó los niveles existentes en la forma de organización anterior, al alcanzar la cifra de más de noventa mil estudiantes en todo el país.

CONSIDERACIONES FINALES

La incorporación de la Educación a Distancia en la educación superior cubana, como resultado del proceso de universalización, motivaron cambios sustanciales en la dirección del proceso docente educativo, que implicaron establecer un conjunto de reglamentaciones que sirvieran de marco legal a esta nueva modalidad. La aplicación de cada una de ellas y las correspondientes modificaciones realizadas a las mismas evidencian que estas han garantizado que la educación a distancia respondiera de forma pertinente a los requerimientos y expectativas de nuestra sociedad, teniendo en cuenta el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la pedagogía.

Actualmente, la presencia en los territorios de la Educación a Distancia es un elemento que contribuye a facilitar el estudio, ya que se acerca a los lugares de residencia y de trabajo de los estudiantes, contribuye a lograr la integración cultural entre la universidad y la sociedad, pues su incorporación está basada en la promoción y desarrollo de estrategias locales que conlleven a que las comunidades puedan contar con los profesionales capaces de formular programas para desarrollar las zonas en que viven con el objetivo de satisfacer

las necesidades sociales, económicas y culturales de modo sostenible de sus correspondientes territorios.

Finalmente, consideramos que el Marco Regulatorio de la Educación a Distancia, como parte de nuestro sistema educativo, permite que esta ofrezca un aporte importante para materializar la idea de convertir a todo el país en una gran universidad.

BIBLIOGRAFÍA

BAYARDO MARTÍNEZ, M. La educación a distancia y su reflejo social. ILCE, México. mbayardo@ilce.edu.mx

ESCOTET, M. A. Universidad y Devenir. Entre la certeza y la incertidumbre. IDEAS, Instituto de Estudios y Acción Social, Buenos Aires, 1997.

FACUNDO DÍAZ, A. H. La educación superior abierta y a distancia: necesidades para su establecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe. Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) UNESCO. Bogotá, febrero 2002.

MARTÍN BLANCO, J. A. La universidad cubana del siglo XXI: la Sede Universitaria Municipal. Revista Iberoamericana de Educación ISSN: 1681-5653 n.º 44/6 – 15 de diciembre de 2007 EDITA: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

OJEDA, R.: "Gestión del conocimiento en el desarrollo local", 11 pp, en COLECTIVO DE AUTORES (2006): La nueva universidad cubana y su contribución a la universalización del conocimiento. Editorial Félix Varela, La Habana, 2006.

UNESCO. Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y acción. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, octubre de 1998.

YEE SEURET, M. El impacto social de los proyectos de educación a distancia. Conferencia central en el Tercer Seminario Internacional de Educación a Distancia, publicada en *Acerca de la Distancia*. RUEDA, mayo 1999. Córdoba, Argentina.

YEE SEURET, M. Y MIRANDA JUSTINIANI A. Veinte años de la educación a distancia en Cuba. *Temas y Propuestas.*, Revista Pedagógica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Año 8 –No. 16, Mayo 1999. Buenos Aires, Argentina.

YEE SEURET, M. El desarrollo del humanismo en un Sistema de Educación a Distancia. *Revista Universidades de la Unión de universidades de América Latina (UDUAL)* Año LII / NUEVA ÉPOCA / No. 23 Enero-Junio 2002.

YEE SEURET, M. Y MIRANDA JUSTINIANI A. Cuba: La Educación a Distancia Hoy, artículo publicado en el libro "La Educación a Distancia en América Latina. Modelos, tecnologías y realidades. Vicepresidencia ICDE para América Latina y el Caribe. Editorial Stella. Argentina, 2004.

YEE SEURET, M. Y MIRANDA JUSTINIANI, A. Cuba: La Educación a Distancia en la Universidad de La Habana. Monográfico: *Universidades Iberoamericanas a Distancia, Revista Iberoamericana de Educación a Distancia (Ried)*, Volumen 9 No. 1 y 2, 2006, I.S.S.N.:1138-2783. Loja, Ecuador.

REGLAMENTOS, RESOLUCIONES Y OTRAS REGULACIONES CONSULTADAS

Instrucción 1/88 dictada por el Director Docente Metodológico del Ministerio de Educación Superior.

Instrucción No. 1/84 dictada por el Rector de la Universidad de La Habana el 28 de septiembre de 1984.

Resolución Ministerial No. 300/79, dictada por el Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba el 4 de octubre de 1979.

Resolución Ministerial No. 250/81, dictada por el Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba el 31 de julio de 1981.

Resolución Ministerial No. 255/85, dictada por el Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba el 18 de diciembre de 1985.

Resolución Ministerial No. 17/98, dictada por el Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba el dieciséis de febrero de 1998.

Resolución Ministerial No. 106/03, dictada por el Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba en junio del 2003.

Resolución Ministerial No. 215/85, dictada por el Ministerio de Educación Superior de la República de Cuba el 8 de octubre de 1985.

Indicaciones sobre los exámenes de Cursos Dirigidos, dictada por el Ministerio de Educación Superior el 25 de enero de 1980.

Instrucción No. 3/80 del Ministerio de Educación Superior, dictada el 15 de julio de 1980.

Instrucción No. 2/81 dictada por el Ministerio de Educación Superior el 30 de enero de 1981.

Resolución No. 186/82 dictada por el Ministerio de Educación Superior el 24 de junio de 1982.

Resolución No. 281/83 dictada por el Ministerio de Educación Superior el 1ro. de noviembre de 1983.

Resolución No. 69/84 dictada por el Ministerio de Educación Superior el 24 de abril de 1985.

Resolución 338/85 dictada por el Rector de la Universidad de La Habana el 21 de febrero de 1985.

Resolución 379/85 dictada por el Rector de la Universidad de La Habana el 21 de febrero de 1985.

Resolución No. 238/95 dictada por el Ministerio de Educación Superior el 25 de noviembre de 1985.

Resolución No 102/86 Resolución No. 162/84 dictada por el Ministerio de Educación Superior el 22 de mayo de 1986.

Resolución No. 51/88 dictada por el Ministerio de Educación Superior el 19 de febrero de 1988.

MARCO REGULATORIO DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN EL ECUADOR

Eco. Alcides Aranda A., MSC¹²⁰

RESUMEN

En el Ecuador, el tratamiento de la educación en todos sus niveles y modalidades se encuentra regulado por la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de Educación Superior, y el Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y acreditación. El CONESUP es el organismo público de control y regulación de los Programas de Educación a Distancia y para ello se encuentra en estudio para su aprobación el “Reglamento de Régimen Académico del Sistema Nacional de Educación Superior”, y el “Reglamento de Educación a Distancia con apoyo de las TIC (Para programas universitarios en línea)”. No se ha iniciado aún la evaluación con fines de acreditación de los Programas de Educación Superior a Distancia, en razón de que el CONEA que es la institución encargada de llevar adelante este proceso se encuentra definiendo de manera consensuada tanto el modelo de evaluación como los criterios y parámetros a seguir.

ANTECEDENTES

La Modalidad de Educación a Distancia en el Ecuador data desde hace 30 años aproximadamente, y es la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), la que en el año 1976 implementa de manera formal esta modalidad para estudios de nivel superior, programa que estuvo dirigido a maestros de nivel medio. En sus inicios la UTPL conta-

¹²⁰ Economista, MSc. Universidad de Oviedo España, Director de Evaluación y Acreditación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, CONEA.

ba para el efecto con dos Institutos: el de Ciencias Pedagógicas y el de Ciencias Básicas con las especialidades de: Matemáticas, Física y Química; este proyecto innovador tuvo gran acogida, a tal punto que un año después contaba con 33 centros asociados distribuidos en las diferentes regiones del país. Desde entonces la UTPL, institución debidamente acreditada por el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación CONEA, cuenta en la actualidad con más de un centenar de centros a nivel nacional, y a nivel internacional con varias filiales en diferentes ciudades tales como: New York, Madrid, y Roma, y con subcentros en Londres, Suiza, Génova, Milán y París.

Bastidas¹²¹, en un análisis comparativo efectuado sobre la base del Diagnóstico de la educación virtual en Ecuador, realizado por el Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP, en el año 2003, versus año 2008, establece: " se puede apreciar que la conectividad del internet en el país se ha desarrollado considerablemente, así, de 100.663 usuarios en el año 2002, se pasa a 993.180 usuarios, a fines de 2007. Pichincha y Guayas registran la mayor conectividad, sin embargo, el resto de las provincias empiezan a sumarse, y es importante señalar que el 14.13% corresponde a internet móvil. Así mismo, las conexiones dial up, van, poco a poco, siendo sustituidas por las de ADSL, Cable Modem, Radio, etc. En la actualidad, de las 72 universidades legalmente registradas al 2008, 17 cuentan con modalidad a distancia. La Superintendencia de Telecomunicaciones indica que 2 de ellas son operadoras del servicio de internet. A finales del 2007 la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones (SENATEL) atendió el pedido de concesión propuesto por la Empresa Eléctrica Quito, (EEQ) para la prestación de Servicios Portadores Regionales con red de fibra óptica que llegará al usuario final por red física –red eléctrica ya instalada- o vía inalámbrica, situación que tiende a aumentar la conectividad y popularizar la utilización del internet y por lo tanto, la mediación en línea. Estas cifras, alimentan la idea de que el acceso creciente al internet, podría ampliar también la demanda de programas de capacitación y formación "en línea".

121 Ponencia del CONEA II Congreso CREAD ANDES y II Encuentro Virtual EDUCA Ecuador, Los Nuevos Retos de la Educación a Distancia y Aseguramiento de la calidad, UTPL, 21- 23 Abril 2008, Loja Ecuador.

Considerando la vigencia de los Programas de Estudio Superior en la Modalidad a Distancia en el Ecuador, se puede observar en la Tabla 1, que el número de graduados en esta modalidad de estudios en el año 2006, es significativo:

Tabla 1. Total de graduados de nivel técnico superior, tercer nivel y cuarto nivel según el área y modalidad de estudios:

GRADUADOS		MODALIDAD		
AREA	DISTANCIA	PRESENCIAL	SEMIPRESENCIAL	TOTAL GENERAL
Administración y Comercio	5317	123028	12691	141036
Agrícola y Pecuaria	34	22945	731	23710
Artes y Arquitectura		14818	16	14834
Ciencias Básicas	109	12807	251	13167
Ciencias de la salud		61732	1897	63629
Ciencias Sociales	5984	97448	3652	107084
Educación	6382	11004	35217	162603
Humanidades y Ciencias de Cultura	40	1279	167	1486
Tecnologías	382	84792	2479	87653
Total General	28248	29853	57101	615202
%	4,59%	86,13%	9,28%	100%

Fuente: CONESUP, "Estadística de Graduados de Nivel Técnico Superior Tercer Nivel y Cuarto Nivel según el Área y Modalidad de estudios", CONESUP, Quito, marzo de 2006.

NORMAS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y REGLAMENTARIAS

La Constitución Política de la República del Ecuador

La Constitución Política del Ecuador¹²², en el Art. 66, establece: "La educación es derecho irrenunciable de las personas, deber inexcusable del Estado, la sociedad y la familia; área prioritaria de la inversión

¹²² Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No 1, 11 de Agosto de 1998, p. 10 en CONEA, 1 serie Documentos Legales, Quito, enero 2006.

pública, requisito del desarrollo nacional y garantía de la equidad social. Es responsabilidad del Estado definir y ejecutar políticas que permitan alcanzar estos propósitos.

La educación, inspirada en principios éticos, pluralistas, democráticos, humanistas y científicos, promoverá el respeto a los derechos humanos, desarrollará un pensamiento crítico, fomentará el civismo; proporcionará destrezas para la eficiencia en el trabajo y la producción; estimulará la creatividad y el pleno desarrollo de la personalidad y las especiales habilidades de cada persona; impulsará la interculturalidad, la solidaridad y la paz.

La educación preparará a los ciudadanos para el trabajo y para producir conocimiento. En todos los niveles del sistema educativo se procurarán a los estudiantes prácticas extracurriculares que estimulen el ejercicio y la producción de artesanías, oficios e industrias..."

Al referirse a la educación superior, en el Art. 74, señala: "(...) estará conformada por universidades, escuelas politécnicas e institutos superiores técnicos y tecnológicos. Será planificada, regulada y coordinada por el Consejo Nacional de Educación Superior, cuya integración, atribuciones y obligaciones constarán en la ley.

Entre las instituciones de educación superior, la sociedad y el Estado, existirá una interacción que les permita contribuir de manera efectiva y actualizada a mejorar la producción de bienes y servicios y el desarrollo sustentable del país, en armonía con los planes nacionales, regionales y locales".

Para asegurar los objetivos de calidad, el Art. 79 de la LOES establece que: "(...) las instituciones de educación superior estarán obligadas a la rendición social de cuentas, para lo cual se establecerá un sistema autónomo de evaluación y acreditación, que funcionará en forma independiente, en cooperación y coordinación con el Consejo Nacional de Educación Superior (...)"

Ley Orgánica de Educación Superior

La Ley Orgánica de Educación Superior¹²³, LOES, en su Art. 3 establece: “Las instituciones del Sistema Nacional de Educación Superior Ecuatoriano en sus diferentes niveles tienen los siguientes objetivos y estrategias fundamentales... Literal a) Formar, capacitar, especializar y actualizar a estudiantes y profesionales en los niveles de pregrado y posgrado, en las diferentes especialidades y modalidades”.

El Art. 90, señala: “Se establece el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, que funcionará en forma autónoma e independiente, en coordinación con el CONESUP. Al sistema, que integra la autoevaluación institucional, la evaluación externa y la acreditación, deberán incorporarse en forma obligatoria las universidades, escuelas politécnicas y los institutos superiores técnicos y tecnológicos del país (...)”.

Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la educación Superior

El Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación¹²⁴, en su Art. 43, establece: “La acreditación que concede el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación se extenderá a las instituciones de educación superior considerando todos sus programas de educación presencial, semipresencial, a distancia y posgrado”, y en su Disposición General Novena, señala: “La enseñanza a distancia y la enseñanza de posgrado se evaluarán y acreditarán por programas”.

123 Ley Orgánica de Educación Superior, Ley No 16, Registro Oficial No 77 de 15 de mayo del 2000 Cap. III, p.16 en CONEA, 1 Serie Documentos Legales, Quito, Enero 2006.

124 Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la educación Superior, Decreto Ejecutivo No 3093, Registro oficial 666 del 19 de septiembre del 2002.

EL ROL DE LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE REGULAR LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

El Consejo Nacional de Educación Superior, CONESUP

La Ley Orgánica de Educación Superior, LOES¹²⁵, establece que el Consejo Nacional de Educación Superior, es una entidad autónoma, de derecho público, con personería jurídica. Su sigla es CONESUP y es el organismo planificador, regulador y coordinador del Sistema Nacional de Educación Superior.

La LOES, en su Art. 13, literal f), establece como una de las atribuciones y deberes del CONESUP.... Aprobar la creación de extensiones y programas de posgrado, así como fijar los lineamientos generales para las modalidades de educación semipresencial y a distancia, que deberán acreditar condiciones y niveles de calidad similares a los de la educación presencial”;

El CONESUP, en correspondencia con los artículos 3 y 13 de la Ley Orgánica de Educación Superior, mediante Resolución RCP.SO2.Nº 077-05, de 29 de abril de 2005, resuelve: “Que las Universidades y Escuelas Politécnicas por su autonomía están facultadas a ofertar programas completos de toda la carrera de pregrado en la modalidad semipresencial, para ser ejecutados en la ciudad matriz, sin necesidad de que estos programas los apruebe el CONESUP, simplemente deberá notificar para el correspondiente registro de los títulos”;

El CONESUP, en su Propuesta de Reglamento de Régimen Académico del Sistema Nacional de Educación Superior¹²⁶, señala que las instituciones de educación superior pueden ofertar las siguientes modalidades: presencial, semipresencial y a distancia, y considerando que Modalidad de Estudio se refiere a la forma de organizar el tiempo y presencia de los actores que intervienen en el

¹²⁵ Ley Orgánica de Educación Superior, Ley No 16, Registro Oficial No 77 de 15 de mayo del 2000 Cap. III, p.16 en CONEA, 1 Serie Documentos Legales, Quito, Enero 2006.

¹²⁶ Propuesta de Reglamento de Régimen Académico del Sistema Nacional de Educación Superior, (Documento en estudio), Cap. II, III y IV, pp.8 16, CONESUP, Quito, Mayo 2008.

proceso de enseñanza y aprendizaje, establece que en la Modalidad a Distancia los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación se desarrollan principalmente con trabajo autónomo del estudiante, y que la interacción entre el estudiante y el docente es de al menos 3 horas por crédito.

La misma propuesta establece que la modalidad a distancia debe conjugar sus características de mayor accesibilidad, flexibilidad en tiempos de dedicación y autoaprendizaje por parte de los estudiantes, con los principios de calidad y pertinencia de la educación superior, y para el efecto plantea el cumplimiento de varias condiciones, que serán verificadas y aprobadas por la instancia de valoración técnica que en su momento organice el CONESUP.

Otro de los aspectos importantes de la propuesta se refiere a la necesidad de que las instituciones de educación superior, que oferten las modalidades a distancia y semipresencial, deberán procurar mecanismos de seguimiento y control toda vez que estas modalidades deben alcanzar el mismo nivel de calidad, eficiencia y posibilidad de desarrollo académico y personal del estudiante, que en la modalidad presencial.

Al referirse a la organización curricular en la modalidad a distancia, establece un mínimo de:

- a) Tres años para el título de técnico superior,
- b) Cuatro años para el título de tecnólogo,
- c) Cinco años para el grado de licenciado; y,
- d) Cinco años seis meses para el título profesional universitario o politécnico.

El CONESUP, expedirá en breve el Reglamento de Educación a Distancia con apoyo de las TIC (Para programas universitarios en línea)¹²⁷, este documento se encuentra a nivel de proyecto y consta de 20 artículos más recomendaciones, anexos y glosario.

¹²⁷ CONESUP, "Proyecto de Reglamento de Educación a Distancia con apoyo de las TIC (Para Programas Universitarios en línea)", Quito, Junio 2008.

Este documento plantea a la educación o enseñanza en línea como, "(...) un proceso de enseñanza-aprendizaje, esencialmente asíncrono, mediado por las nuevas tecnologías de información y comunicación, NTIC, apoyado por recursos interactivos síncronos y asíncronos, con contenidos multimediales". Y establece que: "(...) a esta educación a distancia, con apoyo principalmente de las NTIC, (...) se le denomina frecuentemente como: enseñanza semi-presencial, abierta, asistida por computador, flexible, digital o electrónica (e-learning), combinada, en línea, virtual, en red (network learning), comunicación mediada por computador (CMC), ciber-educación, tele-formación, tele-educación, video-conferencia, etc."

En lo substancial este proyecto de Reglamento considera en lo concerniente a "Asuntos Académicos y de Evaluación" los siguientes aspectos:

- a) Ámbitos de aplicación;
- b) Definición;
- c) Criterios a aplicarse;
- d) Normativa aplicable;
- e) Criterios de correspondencia;
- f) Indicadores de cantidad de horas;
- g) Sílabo;
- h) Bibliografía central;
- i) Actores de la academia;
- j) Requisitos del profesor y tutor virtual,
- k) Requisitos del estudiante virtual;
- l) Sistema de calificación;
- m) Sistemas de control;
- n) Responsabilidades del docente;

En lo referente a los "Componentes del modelo pedagógico de la educación a distancia aplicando las TIC (En línea), considera los siguientes aspectos:

- a) Momento de aprendizaje;
- b) Tipos de aprendizaje;

- c) Materiales de enseñanza y aprendizaje;
- d) Contenidos y actividades;
- e) Técnicas de aprendizaje recomendadas;
- f) Evaluación;
- g) Comunicación e interacción.

En lo concerniente a "Infraestructura" plantea:
Procesos metodológicos, didácticos y tecnológicos

Adicionalmente considera varias recomendaciones relacionadas con:

- a) Recursos tecnológicos sugeridos;
- b) Fase de preparación del estudiante;
- c) Herramientas;

También considera varios anexos, a saber:

- a) Beneficios del campus virtual;
- b) Inventario de (algunas) tecnologías tradicionales en apoyo a la educación;
- c) Ninguna diferencia significativa;
- d) Ejemplo de modelo educativo; y,
- e) Aprendizaje basado en resolución de problemas.

El Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación, CONEA

La Ley Orgánica de Educación Superior, LOES¹²⁸, en su Art. 93, establece que el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación tendrá a su cargo la dirección, planificación y coordinación del Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior y se regirá por su propio reglamento

Consecuentemente, al CONEA, como ente encargado de vigilar el aseguramiento de la calidad de la educación superior ecuatoriana, le preocupa que los programas de educación a distancia y virtual,

¹²⁸ Ley Orgánica de Educación Superior, Ley No 16, Registro Oficial No 77 de 15 de Mayo del 2000 Cap. XII, p. 32 en CONEA, 1 Serie Documentos Legales, Quito, Enero 2006.

así como los presenciales, cumplan con los referentes mínimos de calidad exigidos nacional e internacionalmente. En esta línea, el CONEA está diseñando los documentos técnicos para que las instituciones de educación superior, puedan evaluar la calidad y acreditar este tipo de programas.

Evaluar la calidad de los programas de educación a distancia y virtual, es un proceso complejo, debido a: la falta de una normativa que regule el funcionamiento de este tipo de programas; a la insuficiente experiencia en autoevaluación por parte de las Instituciones de Educación Superior, IES, y a los vertiginosos cambios tecnológicos que inciden en las características de esta modalidad, entre otros.

Propuesta del CONEA

En esta perspectiva, la propuesta del CONEA para evaluar y acreditar los programas de educación a distancia y virtual, de los niveles tecnológico, pregrado y posgrado, parten de los siguientes elementos: a) fundamentos teóricos para la evaluación de la calidad; b) el marco de referencia para la evaluación y acreditación; c) identificación de los ámbitos, componentes, criterios, indicadores y atributos de calidad en el marco de las funciones que cumplen las IES; d) la metodología para evaluar, traducida en las técnicas e instrumentos para recopilar información; e) el protocolo para presentar los informes de autoevaluación; y, f) el diseño de planes de mejora, entre los más relevantes.

Los tipos de evaluación presentes en el modelo, son la formativa y sumativa. La primera se centra en los procesos de desarrollo del objeto a evaluar, para formular ajustes, mejoras o modificaciones en el funcionamiento; y la segunda, genera información que permita decidir si se mantiene, se modifica, se termina o se sustituye un programa. Ambos tipos de evaluación se complementan en un proceso sistémico.

Las técnicas de evaluación más comunes a ser utilizadas son: análisis documental, reuniones, entrevistas, encuestas, visitas en

sitio, entre las más importantes. Estas técnicas se complementan con varias acciones como: revisión, análisis, verificación, consultas, contrastación, comprobación, valoración y ponderación de los datos. Concomitantemente, las fuentes de información deben ser directas, documentadas y físicas.

Los atributos de calidad son los principios de valoración que permiten determinar el nivel cualitativo de cada indicador, según las evidencias constatadas, se refieren a: existencia, pertinencia, eficiencia, equidad y eficacia

Estructura de los aspectos a evaluar

El CONEA se propone evaluar la calidad de los programas de educación a distancia y virtual, considerando la experiencia hasta aquí adquirida para la acreditación institucional y de carreras presenciales, las demandas del mercado ocupacional, las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo y sobre todo las nuevas exigencias y desafíos de la sociedad actual, en términos de pertinencia. De los ámbitos y componentes se derivarían los indicadores, considerando las diferencias que existen al interior de la educación a distancia, en sus modalidades básicas: a distancia con apoyo de textos escritos, a distancia con apoyo virtual y a distancia enteramente virtual, con énfasis en los resultados del aprendizaje y su impacto en la sociedad. A continuación se enlistan los ámbitos y sus respectivos componentes.

a) Aspectos Institucionales y Reglamentarios: Estatuto Orgánico de la Institución; Resoluciones que autorizan el funcionamiento del programa; Plan de desarrollo del programa; Reglamentos generales y específicos; Manuales de organización, de funciones y de procedimientos; Misión de la institución y del programa; Líneas estratégicas del programa; Objetivos y metas del programa.

b) El Proyecto Curricular o Currículum: Estudio de las necesidades sociales; Modelo Pedagógico Virtual; Bases y fundamentos; Objetivos curriculares; Perfil del graduado; Estructura curricular; Plan de estu-

dios; Número de créditos mínimos; Competencias del profesional; Planes o cartas descriptivas; Contenidos (textos escritos, videos, audio o hipertexto); Estrategias didáctico – metodológicas; Métodos del proceso enseñanza–aprendizaje; Efectividad de la enseñanza-aprendizaje; Sistemas de control (video conferencia); Sistema de evaluación de los aprendizajes (trabajo reflexivo y analítico, trabajo individual, trabajo colaborativo, proyecto final, expresados en lecturas, foros, tareas, discusiones grupales, consultas, pruebas, sesiones de charla); Monitoreo del logro de aprendizajes; Modalidades de graduación.

c) Docentes/Tutores: Grado académico de los docentes/tutores; Formación en educación a distancia y virtual; Capacitación continua; Docente/Tutor que organiza la asignatura, los materiales y los contenidos de la asignatura; Rol del facilitador o docente; Participación en herramientas colaborativas; Evaluación de tareas y actividades; Admisión y permanencia de docentes/tutores; Evaluación del desempeño docente/tutor; Participación en modalidades de graduación.

d) Estudiantes y graduados: Modalidades de admisión; Perfil y requisitos del estudiante virtual; Tiempo de permanencia; Servicios de apoyo a estudiantes; Sistemas de seguimiento y promoción; Sistemas de reconocimientos y becas; Adquisición efectiva de competencias genéricas, específicas y profesionales; Sistema de seguimiento a los egresados y graduados.

e) Infraestructura Tecnológica (hardware y software) - Plataforma Tecnológica: Infraestructura tecnológica; Interacciones en el programa virtual; Diseño y desarrollo instruccional; Disponibilidad del entorno virtual; Rendimiento de los equipos informáticos; Capacidad de almacenamiento; Seguridad y privacidad de la plataforma tecnológica; Accesibilidad a la plataforma tecnológica; Usabilidad, navegabilidad e interacción; Escalabilidad, versatilidad y mantenimiento; Sistema de fácil instalación; Calidad del entorno audiovisual.

f) Recursos y Materiales Didácticos: Material con finalidad formativa; Material conectado hipertextualmente; Materiales en formato multimedia; Materiales que posibilitan acceso a más información; Materiales flexibles e interactivos; Materiales atractivos y de fácil uso; Materiales que combinan información con actividades; Materiales que posibilitan la comunicación entre estudiantes; Biblioteca virtual.

g) Gestión Académica y Administrativa: Administración académica; Gestión académica; Dirección y coordinación del programa a distancia y virtual; Instancias y niveles de decisión; Relación docente/tutor – estudiante por asignatura, módulo o programa; Administración y gestión de recursos.

h) Investigación Científica y Tecnológica e Interacción Social: Identificación de necesidades de investigación articuladas a los objetivos nacionales; Estructura, estrategias y políticas institucionales en investigación e interacción Social; Participación de los docentes/tutores en actividades específicas de investigación e interacción social; Participación de los estudiantes en actividades de investigación e interacción social específicas; Convenios interinstitucionales en materia de investigación e interacción social; Diseño, ejecución y evaluación de proyectos de investigación e interacción social; Publicación de los resultados e informes de investigación e interacción social; Impactos cualitativos y cuantitativos de la investigación.

i) Buenas Prácticas y Mejora Continua: Sistema de alcance institucional; Proyecto curricular y aspectos metodológicos; Rol del docente /tutor; Experiencias de la enseñanza-aprendizaje.

j) Percepción de Resultados: Percepción sobre la satisfacción de los estudiantes; Percepción sobre la satisfacción del docente/tutor y personal de apoyo; Percepción sobre la satisfacción de la sociedad respecto de la calidad del producto/servicio.

Dentro de las diferentes actividades previstas por el CONEA, para la elaboración de guías y manuales para evaluar y acreditar la calidad de los programas de educación a distancia y virtual existentes en el país, se encuentra implementando una consultoría, y para ello cuenta con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

CONCLUSIONES

En el Ecuador, el tratamiento de la educación en todos sus niveles y modalidades se encuentran regulados por la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de Educación Superior, y el Reglamento General del Sistema Nacional de Evaluación y acreditación.

El CONESUP es la institución, responsable de fijar los lineamientos generales para las modalidades de educación semipresencial y a distancia, que deberán acreditar condiciones y niveles de calidad similares a los de la educación presencial".

La acreditación que concede el CONEA se extiende a las instituciones de educación superior, considerando todos sus programas de educación presencial, semipresencial, a distancia y posgrado.

Con el propósito de normar la Modalidad de Educación a Distancia, el CONESUP, está próximo a expedir el "Reglamento de Régimen Académico del Sistema Nacional de Educación Superior", y el "Reglamento de Educación a Distancia con apoyo de las TIC (Para programas universitarios en línea)".

El CONEA se encuentra trabajando en el Modelo para la Evaluación con fines de acreditación de los Programas de Educación Superior a Distancia, así como también en la definición de los parámetros a seguir en este proceso.

UNIDAD RESPONSABLE

Eco. Alcides Aranda A., MSc. Director de Evaluación y Acreditación
evaluación@conea.net

Ing. Rosmary López T. Especialista Evaluación y Acreditación
evaluación@conea.net

BIBLIOGRAFÍA

ARANDA, Alcides: La autoevaluación y acreditación institucional, una experiencia desde la educación Superior, Taller de Reflexión sobre Evaluación de logros académicos, desempeño docente y gestión institucional, MEC- CONEA, Quito, 13w y 14 de Junio de 2007.

BASTIDAS, Alfredo, Ponencia del CONEA II Congreso CREAD ANDES y II Encuentro Virtual EDUCA Ecuador, Los Nuevos Retos de la Educación a Distancia y Aseguramiento de la calidad, UTPL, 21 23 Abril 2008, Loja Ecuador.

CONESUP, "Proyecto de Reglamento de Educación a Distancia con apoyo de las TIC (Para programas universitarios en línea)", Quito, Junio de 2008.

CONESUP, "Proyecto de Reglamento de Régimen Académico del Sistema Nacional de Educación Superior", Quito, 2008.

CONESUP, "Estadística de Graduados de Nivel Técnico Superior Tercer Nivel y Cuarto Nivel según el Área y Modalidad de estudios", Quito, marzo de 2006.

Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No 1, 11 de Agosto de 1998, p 10 en CONEA, 1 Serie Documentos Legales, Quito, Enero 2006.

Ley Orgánica de Educación Superior, Ley No 16, Registro Oficial No 77 de 15 de mayo del 2000 Cap. XII, p. 32 en CONEA, 1 Serie Documentos Legales, Quito, Enero 2006.

TORRES, Juan Carlos: Diagnóstico de Educación virtual en Ecuador, IESALC, Instituto para la Educación Superior en América latina y el Caribe, http://www.utpl.edu.ec/ingles/images/stories/publicaciones/informe_uv_ecuador.pdf. Quito, febrero 2003.

AVANCES EN LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN EL SALVADOR EXPERIENCIA DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

**Yanira Mesalina Ramírez Cruz¹²⁹ y
Hugo Stanley Moreno Guerra¹³⁰**

RESUMEN

Este artículo hace una revisión del marco contextual en que se está implementando y desarrollando la educación a distancia en El Salvador, la cual marca una fuerte tendencia al uso del Internet sobre los otros recursos, como medio para llegar a la comunidad estudiantil. Se hace un planteamiento de las leyes del país que hacen referencia a la educación específicamente a la educación a distancia; así como las experiencias que está llevando a cabo el Ministerio de Educación por medio del programa Edúcame en esta dirección. Para concluir, se hace un bosquejo general del programa que está desarrollando la Universidad Tecnológica de El Salvador y el marco normativo que está siguiendo, el cual es consecuente con los requerimientos del Ministerio de Educación del país.

ABSTRACT

This paper reviews the contextual framework that is being implemented and developing distance education in El Salvador, which marks a strong tendency to use the Internet over other resources as a means to reach the student community. It is an

¹²⁹ Maestría en Educación. Encargada de la parte metodológica de la Unidad de Educación a Distancia de la Universidad Tecnológica de El Salvador (EDUTEC). E-mail mesalina@utec.edu.sv; mesalina.ramirez@gmail.com.

¹³⁰ Maestría en Educación. Director de Apoyo Académico de la Universidad Tecnológica de El Salvador. E-mail hmoreno@utec.edu.sv .

approach to the country's laws that refer specifically to education to distance education as well as the experiences being carried out by the Ministries of Education through the program is in Edúcame direction. In conclusion, there is a general outline of the programme being developed by the Technological University of El Salvador and the regulatory framework that is following, which is consistent with the requirements of the Ministries of Education in the country.

PRESENTACIÓN

Los procesos de reformas educativas en El Salvador han propiciado las condiciones para mejorar la cobertura y calidad de la educación, de forma tal que las generaciones actuales y futuras estén en condiciones de adaptarse a las nuevas situaciones políticas, económicas, sociales y culturales, que demanda la sociedad globalizante actual.

Las leyes que amparan la educación son fundamentos legales que soportan los cambios hacia la renovación de los contenidos y metodologías, así como de los medios de modernización de la gestión del sistema y de la actualización del marco legal, para propiciar igualdad de oportunidades educativas que posibiliten el desarrollo de los recursos humanos y sus competencias para hacer frente a lo que se espera en el siglo XXI.

Por ello que se presenta una cronología de la legislación que respalda el proceso educativo del país y que se constituye en el marco regulatorio del mismo.

El artículo se ha dividido en tres partes, a saber:

1. Leyes que rigen la educación en El Salvador

- La constitución política de la República de El Salvador
- Ley General de Educación
- Ley de Educación Superior

2. Actuación del Ministerio de Educación en El Salvador

- Breve reseña histórica de la Educación a Distancia
- Programa EDÚCAME

3. Experiencia de un centro de estudios de Educación superior universitaria. Universidad Tecnológica de El Salvador

- Clases Semipresenciales
- Carrera Universitaria en modalidad no presencial.
- Reglamento general de educación no presencial de la Universidad Tecnológica de El Salvador

LEYES QUE RIGEN LA EDUCACIÓN EN EL SALVADOR

La constitución política de la República de El Salvador 1983

Titulo II

Los Derechos y Garantías Fundamentales de la Persona.

Sección Tercera

Educación, Ciencia Y Cultura

Art. 53.- El derecho a la educación y a la cultura es inherente a la persona humana; en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión.

Art. 54.- El Estado organizará el sistema educativo para lo cual creará las instituciones y servicios que sean necesarios.

Se garantiza a las personas naturales y jurídicas la libertad de establecer centros privados de enseñanza.

Art. 55.- La educación tiene los siguientes fines: lograr el desarrollo integral de la personalidad en su dimensión espiritual, moral y social; contribuir a la construcción de una sociedad democrática más próspera, justa y humana; inculcar el respeto a los derechos humanos y la

observancia de los correspondientes deberes; combatir todo espíritu de intolerancia y de odio; conocer la realidad nacional e identificarse con los valores de la nacionalidad salvadoreña; y propiciar la unidad del pueblo centroamericano.

Art. 61.- La educación superior se regirá por una ley especial. La Universidad de El Salvador y las demás del Estado gozarán de autonomía en los aspectos docente, administrativo y económico. Deberán prestar un servicio social, respetando la libertad de cátedra. Se regirán por estatutos enmarcados dentro de dicha ley, la cual sentará los principios generales para su organización y funcionamiento.

Se consignarán anualmente en el Presupuesto del Estado las partidas destinadas al sostenimiento de las universidades estatales y las necesarias para asegurar y acrecentar su patrimonio. Estas instituciones estarán sujetas, de acuerdo con la ley, a la fiscalización del organismo estatal correspondiente.

La ley especial regulará también la creación y funcionamiento de universidades privadas, respetando la libertad de cátedra. Estas universidades prestarán un servicio social y no perseguirán fines de lucro. La misma ley regulará la creación y el funcionamiento de los institutos tecnológicos oficiales y privados.

El Estado velará por el funcionamiento democrático de las instituciones de educación superior y por su adecuado nivel académico.

Ley General de Educación 1990

Decreto N° 917.

La Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador,
Considerando:

I. Que la Constitución de la República establece en el Título II, Sección Tercera, disposiciones fundamentales, que es necesario desarrollar un ordenamiento legal para determinar y

establecer los fundamentos de la educación nacional y regular el sistema educativo;

II. Que de conformidad al Decreto Legislativo No. 495, de fecha 11 de mayo de 1990, publicado en el Diario Oficial No. 162, Tomo 308, de fecha 4 de julio del mismo, se emitió la Ley General de Educación, y no obstante habersele introducido reformas a su texto, sus disposiciones no son suficientes para armonizar el proceso de reforma educativa que el Ministerio de Educación está coordinando, por lo que es necesario emitir una nueva Ley;

Capítulo VII

Educación de Adultos

Art. 32.- La educación de Adultos incluirá la educación a distancia, la cual será ofrecida por el Ministerio de Educación en dos niveles: Educación Básica y Educación Media General.

Ley de Educación Superior 1995

Decreto N° 468.

La Asamblea Legislativa de la Republica de El Salvador,
Considerando:

I- Que el Art. 61 de la Constitución de la República establece que la educación superior se regirá por una ley especial, que deberá contener los principios generales para la organización y funcionamiento de la Universidad de El Salvador y demás universidades estatales; la creación y funcionamiento de universidades privadas, y la creación y funcionamiento de institutos tecnológicos oficiales y privados;

II- Que por Decreto Legislativo N° 522. de fecha 30 de noviembre de 1995, publicado en el Diario Oficial N° 236, Tomo N° 329, del 20 de diciembre del mismo año, se emitió la Ley de Educación Superior; con el propósito de velar por el funcionamiento democrático y adecuado nivel académico de las instituciones de educación

superior; garantizando que éstas contribuyan al desarrollo integral de la persona humana, presten un servicio social, y se constituyan en centro de conservación, investigación, fomento y difusión de la cultura, para coadyuvar con la difusión crítica del saber universal, poniéndolo al alcance y al servicio del pueblo salvadoreño.

Sistema de Unidades Valorativas

Art. 6.- Se establece como obligatorio, el sistema de unidades valorativas para cuantificar los créditos académicos acumulados por el alumno, en base al esfuerzo realizado durante el estudio de una carrera.

Cada unidad valorativa, equivaldrá como mínimo a veinte horas de trabajo del estudiante, atendidas por un profesor, en un ciclo de dieciséis semanas, entendiéndose la hora académica de cincuenta minutos.

La equivalencia de este requisito, cuando se utilice metodologías de educación a distancia, será determinada por el Ministerio de Educación, previa consulta al Consejo de Educación Superior

Requisitos Mínimos de Funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior

Entre otros, se expresa:

En el literal e) Disponer de la adecuada infraestructura física, bibliotecas, laboratorios, campos de experimentación, centros de práctica apropiados, y demás recursos de apoyo necesarios para el desarrollo de las actividades docentes, de investigación y administrativas que garanticen el pleno cumplimiento de sus finalidades;

El Ministerio de Educación fijará a las instituciones de educación superior, conforme a un Reglamento de Educación no presencial y con la opinión del Consejo de Educación Superior, las exigencias equivalentes a las condiciones referido de este Artículo, cuando éstas apliquen metodología de educación a distancia.

ACTUACIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN EN EL SALVADOR

Breve reseña histórica de la Educación a Distancia

El Ministerio de Educación como ente regulador de las actividades educativas del país, inicia el proceso educativo en modalidad a distancia, siguiendo la siguiente cronología.

7/09/1982

Acuerdo N.3032

Crear el sistema de Educación a Distancia

Es un servicio que se ofrece a todas las personas que desean realizar estudios de formación y perfeccionamiento en los diferentes niveles educativos por medio de impresos, T.V., radio, cine y otros multimedios, así como las tutorías o asesorías que garanticen el logro de los objetivos propuestos

Finalidades:

- a. Realizar programas culturales educativos, tendientes a la formación y perfeccionamiento a través de esta modalidad
- b. Contribuir a la democratización de la educación nacional
- c. Promover el interés de la población por su autoformación mediante los beneficios.

La selección y adopción de los multimedios debe responder estrictamente a la naturaleza de los contenidos, programas de actividades.

28/01/1983

Acuerdo N.179

Creación del Instituto Nacional de Educación a Distancia

09/06/1986

Acuerdo N.2357

Programa de Educación básica a Distancia (Prebad)

San Salvador 24/11/2005

N.15-1489

Art. 54 de la Constitución de la República

Plan 2021

Programa EDÚCAME

A partir de este momento es que se empieza a establecer el marco regulatorio de la Educación a Distancia, por medio del plan 2021 que se describe a continuación.

El plan nacional de educación 2021

Para ubicar el contexto actual en que se desarrollan los programas de Educación a Distancia, se parte del plan nacional de educación 2021 que es una iniciativa del Gobierno de El Salvador, impulsada bajo la coordinación del Ministerio de Educación, a fin de articular los esfuerzos por mejorar el sistema educativo nacional. El objetivo del plan es formular, con una visión de largo plazo, las políticas y metas educativas prioritarias para los próximos años.

El Plan Nacional de Educación 2021 adopta cuatro objetivos fundamentales: (a) lograr la formación integral de las personas; (b) asegurar que la población alcance once grados de escolaridad, correspondientes a la educación media; (c) fortalecer la educación técnica y tecnológica para asegurar que el país cuente con capital humano especializado y (d) propiciar el desarrollo de la ciencia y la tecnología en función del bienestar de la sociedad.

Las áreas en que gira dicho plan son las siguientes:

EDÚCAME. El propósito es flexibilizar la oferta de los servicios educativos en Tercer ciclo y bachillerato, por medio de la implementación de nuevas modalidades de atención y de entrega de los mismos, a fin de disminuir la sobriedad y reintegrar al sistema educativo a jóvenes que interrumpieron su formación académica.

PODER. El propósito es fomentar el cultivo de actitudes positivas y la libertad para tomar decisiones responsables en los jóvenes estudiantes de Tercer ciclo y bachillerato, mediante actividades extracurriculares basadas en 5 principios elementales: participación, oportunidades, desarrollo, educación y recreación.

MEGATEC. El propósito es diseñar y poner en marcha una alternativa educativa moderna, que aproveche y potencie la educación media técnica y superior tecnológica para formar capital humano que dinamice el desarrollo productivo regional.

COMPRENDO. El propósito es mejorar las capacidades de razonamiento y análisis matemático, así como las competencias de comprensión y expresión del lenguaje en los niños y niñas de primer ciclo de educación básica, como base para lograr mayor éxito escolar.

REDES ESCOLARES EECTIVAS. El propósito es mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios educativos y lograr que los niños y los jóvenes de zonas de mayor pobreza y de mayor rezago educativo tengan acceso a una educación de calidad.

RED SOLIDARIA. El propósito es flexibilizar la oferta de los servicios educativos en tercer ciclo y bachillerato, a través de la implementación de nuevas modalidades de atención y de entrega de los mismos, a fin de disminuir la sobriedad y reintegrar al sistema educativo a jóvenes que interrumpieron su formación académica.

CONÉCTATE. El propósito es proveer al sistema educativo nacional herramientas tecnológicas que mejoren los niveles de calidad académica y que desarrollen, en los estudiantes, las competencias tecnológicas que exige el ámbito laboral actual, lo que permitirá elevar el nivel de competitividad del país.

COMPITE. El propósito de desarrollar las competencias de los estudiantes de tercer ciclo de educación básica y bachillerato en el manejo de la lengua inglesa. Tales competencias lingüísticas son cuatro; hablar, escuchar, leer y escribir.

Entre estos programas el que enmarca el accionar de la Educación a Distancia en sus diferentes modalidades es el Programa Edúcame.

Programa EDÚCAME

En un mundo altamente cambiante, donde la tecnología continúa generando nuevas posibilidades en todos los campos, desde la producción de bienes y servicios hasta la comunicación, situaciones que hasta hace algunos años no se consideraban posibles, hoy forman parte de nuestra vida cotidiana. Vivimos en una sociedad mucho más dinámica y flexible que aquella que hicieron y habitaron las generaciones precedentes. En este escenario, la educación no podía seguir repitiendo las fórmulas del pasado.

Para efecto de hacer referencia al programa Edúcame se aclarará el sistema de educación en El Salvador:

Educación Básica, 3er. Ciclo

Constituye el cimiento para un aprendizaje permanente y para el desarrollo humano.

Busca responder a las necesidades básicas de aprendizaje, tanto en términos generales (universales) como particulares (relativas a los individuos en su contexto socioeconómico y cultural). Estas últimas se desprenden de la investigación participativa a nivel microcurricular. Ambas se orientan al mejoramiento de la calidad de vida de la persona y de su comunidad.

Enfatiza en el desarrollo de las estructuras y habilidades intelectuales para el aprendizaje continuo, más que en la adquisición de información.

Promueve el desarrollo de la personalidad y los valores básicos que permitan el despliegue de los ámbitos personal-individual como social del ser, ofreciendo un amplio espacio al desarrollo de la identidad en esos ámbitos.

Educación Media, Bachillerato

Es el nivel complementario de la educación general y el inicio de la educación profesional. Como tal se orienta al desarrollo de:

- Conocimientos generales, humanísticos y científicos de carácter formativo y propedéutico o preparatorio para la continuación en el nivel superior.
- Conocimientos técnico-profesionales que capacitan para el ejercicio y responsabilidad en áreas y campos ocupacionales.
- Aprendizajes sociales necesarios para desenvolverse como ciudadano consciente de los deberes y derechos en una sociedad democrática y capacidades básicas para participar en procesos de investigación, producción y creación de bienes materiales y culturales.

Por su naturaleza es un nivel intermedio dentro del sistema educativo nacional. La Educación Media es habilitante para niveles superiores de educación; incorporar distintos procesos de aprendizaje de carácter vocacional para desempeñarse en forma eficaz en el campo laboral.

Actualmente el Programa EDÚCAME se considera una estrategia educativa gratuita para los niveles de tercer ciclo de educación básica y media, que busca atender a personas en situación de vulnerabilidad para que logren once años de escolaridad, según lo propone el Plan Nacional de Educación 2021

El Programa EDÚCAME tiene como propósito: Flexibilizar la oferta de los servicios educativos en 3er. Ciclo y bachillerato, a través de la implementación de nuevas modalidades de atención y de entrega de los mismos, como son:

- Educación Acelerada
- Educación Semipresencial
- Educación a Distancia

Educación semipresencial

Deberán completar 8 horas de clases presenciales por semana, impartidas de lunes a domingo según horario, la ventaja es que el estudiante pueda dedicarse a otras actividades sin que impidan completar sus estudios. Se espera que logren completar sus estudios de Tercer ciclo en 24 meses y Bachillerato general en igual tiempo.

A distancia

El estudiante debe poseer habilidades previas para optar a la modalidad como son habilidades en uso de recursos tecnológicos, específicamente el uso de computadoras.

Se desarrollará en una duración máxima para el Tercer ciclo y Bachillerato general de 24 meses; se trabaja en tutorías en línea para cada asignatura y contará con espacios virtuales programados.

La normatividad se ve reflejada en la forma de entrega y el contexto en donde se realiza el proceso educativo, así en el área de Semipresencial y a Distancia o Virtual se han realizado esfuerzos sobre la propuesta de modalidad flexible, que atiende a una población, que por diferentes razones, no pueden llevar su proceso de aprendizaje presencialmente.

La *educación virtual* tiene dos grandes componentes tecnológicos:

- La plataforma virtual
- El mediador pedagógico.

Este tipo de modalidad se basa en la tutoría realizada por profesionales en las diferentes especialidades, que han sido

certificados con las competencias específicas para usar la plataforma tecnológica, el mediador pedagógico y recursos en la Web.

Su población objetivo son los siguientes:

- Atletas de alto rendimiento respaldados por el INDES (Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador)
- Estudiantes con problemas motores con certificación médica, imposibilitados de acudir al aula regular.
- Estudiantes con problemas o alteraciones psicológicas que cuentan con certificación clínica.
- Personas con tratamientos prolongados por alguna enfermedad, con certificación médica
- Elementos de la Policía Nacional Civil y de la Fuerza Armada con constancia de servicio activo.
- Personas con sobre edad, fuera del sistema que no pueden asistir a otra modalidad.

La metodología a utilizar es en un entorno virtual considerando los siguientes aspectos:

- Asignación de cinco tutores virtuales (uno por cada asignatura) por sección de 25 estudiantes.
- Tutoría asincrónica y personalizada (mensajería, correo electrónico, blogs de notas, etc.)
- Tutoría sincrónica a través de la participación en foros, chat, tele conferencias, entre otros.
- Aplicación de la metodología de proyectos (Trabajo cooperativo mediante la conformación de equipos colaborativos)
- Desarrollo y evaluación del curso totalmente en línea.
- Evaluaciones presenciales: Prueba de certificación de competencias y prueba de aptitudes y aprendizajes (PAES).

LA EXPERIENCIA DE UN CENTRO DE ESTUDIOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA: UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

La Universidad Tecnológica de El Salvador ha diseñado un modelo educativo cuyo propósito educativo se centra en el estudiante y como estrategia pretende propiciar las relaciones entre la parte formativa y el mundo laboral. Constantemente está dispuesta a diversificar la oferta educativa en respuesta a las demandas del mercado; así, en su larga trayectoria educativa, continua formando profesionales utilizando diversas modalidades de entrega.

En esta vía, sus esfuerzos trascienden la formación presencial y abre las puertas al mundo on line, revalidando el compromiso de creer y aceptar los retos que implica la formación continua y permanente mediante el uso de la tecnología en informática.

Por lo anterior a partir del año 2002 la Universidad consolidó el Proyecto de Educación a Distancia, creándose una unidad para tal fin, la cual inicia sus actividades con su sitio Web, que se denomina EDUTEC (Educación a Distancia de la Universidad Tecnológica de El Salvador) www.edutec.edu.sv y generando con ello, aportes al desarrollo educativo nacional al ampliar el alcance a las comunidades académicas.

Actualmente se cuenta con una planta docente capacitada en E-learning y diferentes programas de estudios que utilizan esta modalidad, las cuales se describen a continuación.

Clases Semipresenciales

12/01/2005

Acuerdo N.15-0083

Autorización del programa de clases semipresenciales

La Universidad Tecnológica de El Salvador ha diseñado el Programa de Clases Semipresenciales a partir del primer semestre de 2005, para fortalecer los procesos de aprendizaje con nuevas tecnologías

educativas, que contribuyan a la mejora continua de la calidad académica de los estudiantes.

La modalidad Semipresencial es un sistema de aprendizaje que combina procesos educativos presenciales de acuerdo a horarios establecidos por Administración Académica y por procesos de aprendizaje a distancia utilizando el recurso del Internet.

Las clases a distancia se realizan por medio de aulas virtuales, por medio del sitio web de Edutec (Educación a Distancia de la Universidad Tecnológica de El Salvador), cuya dirección es: www.edutec.edu.sv

Se considera pertinente aclarar, que el modelo que se utiliza establece que el estudiante tendrá el apoyo de un Profesor Titular Presencial y del profesor Tutor Virtual, el cual tiene a su cargo el aula virtual, y puede ser consultado personalmente, además de contar con otras herramientas de comunicación.

Objetivos

- Proporcionar al estudiante de la Universidad Tecnológica nuevas alternativas metodológicas de aprendizaje, en función de mejorar los conocimientos utilizando recursos tecnológicos.
- Reforzar el aprendizaje de los estudiantes bajo el método de aprender a aprender, fomentando de esa forma el autoaprendizaje, responsabilidad, disciplina y la distribución eficaz de su tiempo.
- Fomentar el autoestudio, por medio de la educación a distancia utilizando las aulas virtuales como un medio didáctico.

Actores del Proceso Enseñanza-Aprendizaje

Estudiantes:

Sus acciones son las siguientes:

- Asistencia de carácter obligatoria a clases presenciales
- Asistencia a sus clases en el aula virtual de la asignatura

- Participación en foros de discusión, chats académicos, entre otros
- Participación y entrega de actividades exaulas
- Responsabilidad, disciplina, autoestudio
- Asistencia de carácter obligatorio a los exámenes presenciales
- Participar en otras formas de evaluación que no sean exámenes escritos.

Profesor Titular Presencial:

Sus acciones son las siguientes:

- Elaboración del diseño instruccional con las actividades a realizarse
- Diseño y elaboración de actividades, de foros, chats, asimismo su calendarización
- Revisión periódica de los contenidos de las clases presenciales
- Revisión periódica de los contenidos de las clases en el aula virtual
- Revisión constante de su correspondencia (e-mail, correo interno)
- Atención personalizada a los estudiantes en el salón de clases
- Atención a los estudiantes por medio de sus e-mail
- Monitoreo constante de la asistencia a clases presenciales
- Monitoreo constante de la asistencia a clases en el aula virtual
- Elaboración y revisión de las formas de evaluación planificadas, así como los exámenes de carácter presencial
- Colaboración constante con el profesor tutor virtual

Profesor Tutor Virtual:

Sus acciones son las siguientes:

- Diseño y elaboración de actividades, de foros, chats, asimismo su calendarización
- Revisión periódica de los contenidos de las clases en el aula virtual
- Revisión constante de su correspondencia (e-mail, correo interno)
- Dar respuestas a la correspondencia enviada por los estudiantes
- Revisión y calificación de las actividades exaulas (remitírselos a los estudiantes con sus comentarios y calificación), puede ser por e-mail o personalmente.

- Revisión y calificación de las participaciones en los foros de discusión (temas relevantes de los contenidos, con una duración determinada para participar, posteriormente se cierran)
- Revisión y calificación de los chats académicos.
- Colaboración constante con el profesor titular presencial

Metodología de la modalidad semipresencial

a) Forma de Inscripción

- En el proceso de inscripción al alumno se le hará saber por medio de los asesores en dicho proceso, la metodología de las asignaturas semipresenciales.
- Al inscribirlo Administración Académica procederá a entregar las nóminas de los alumnos por secciones a la Unidad de Educación a Distancia, para proceder a crearles sus contraseñas.
- La unidad de Educación a distancia le entregará a los profesores titulares presenciales, la nómina de los alumnos con sus contraseñas respectivas, con la finalidad que el estudiante las posea el primer día de clases presencial.
- Dicha contraseña consistirá en clave personalizada para el ingreso al aula virtual

b) Forma de Ingreso al Aula Virtual

Lo podrán realizar por medio de una computadora conectada a Internet desde su casa, oficina, cibercafé o utilizando los laboratorios de informática de la Universidad, presentando su carné con otra identificación con fotografía.

c) Forma de entrega

- Se le entregará al alumno la guía de usuario en el día del proceso de inscripción que le corresponde, para el conocimiento del manejo del aula virtual de la asignatura inscrita.
- Ingresará al sitio: www.edutec.edu.sv en donde estará ubicado

el icono de asignaturas en línea. Ubicándose en la asignatura y sección en que se ha inscrito previamente.

- Digitalará su usuario y contraseña
- Ingresará al aula virtual de su asignatura en donde se encuentran las herramientas a utilizar en este proceso.
- En la herramienta de contenidos, obtendrá los contenidos de forma dosificada, es decir; de acuerdo al diseño instruccional del Profesor y en correspondencia al tiempo de la entrega de dichos contenidos.
- El alumno asistirá a una clase presencial a la semana y las restantes serán por medio del aula virtual, considerando que las presenciales son obligatorias.

d) Forma de seguimiento

- El profesor titular presencial como el profesor tutor virtual tomarán la asistencia de las clases presenciales, las cuales son de carácter obligatorio y será una clase presencial y el resto en las aulas virtuales.
- El sistema de Edutec estará monitoreando las veces de ingresó al aula virtual por cada alumno, así mismo el profesor titular presencial como el profesor tutor virtual podrán revisarlo constantemente.

e) Forma de evaluación

- Evaluaciones Formativas:

Estas podrán ser realizadas en cualquier momento ya sean de forma presencial o por medio de las aulas virtuales, ya que la finalidad es verificar la aceptación del proceso de enseñanza-aprendizaje del alumno, no creándole un valor cuantitativo sino cualitativo (ejemplo: control de lecturas, entre otros)

- Evaluaciones Sumativas:

Estas podrán ser realizadas por el profesor titular presencial o por el profesor tutor virtual, las cuales se distinguirán de la forma siguiente:

Por medio del Aula Virtual

Foros de Discusión: Los cuales serán distribuidos por temas de relevancia que considere el profesor titular o el auxiliar, con la finalidad de mejorar el aprendizaje y de fomentar la discusión entre los alumnos.

Chat Académicos (cuando sean programados): Con un número de alumnos no mayor de 12, quiénes estarán dialogando académicamente de un tema específico el cual ha sido notificado por el profesor titular o el tutor con anticipación. El chat tendrá una duración de 1 hora.

Tareas exaula: Serán trabajos escritos entregados al profesor titular o al tutor en archivos adjuntos o personalmente, con la finalidad de propiciar los trabajos grupales entre ellos.

De forma Presencial

Exámenes: Estos serán por escrito cumpliendo todo lo reglamentado a éste tipo de evaluación y será de carácter presencial, es decir en el salón de clases en las fechas programadas, respetando el calendario académico.

f) Forma de Comunicación

- Personalmente

En los salones de clases, específicamente en el día de la clase presencial, además de ubicar al profesor en la oficina o en los salones dispuestos para asistir al alumno personalmente.

- Telefónicamente

El profesor titular presencial como el tutor virtual pondrán a disposición sus números telefónicos de la oficina y sus extensiones, con la finalidad que el alumno posea esta forma de comunicarse con ellos. Lo anterior funcionará con el personal que labora a tiempo completo o parcial en la UTEC.

- Por medio de e-mail

El profesor titular presencial como el tutor virtual pondrán a disposición sus correos electrónicos con la finalidad que las tareas exaulas sean entregados por ese medio, asimismo solicitarle los e-mail de sus estudiantes.

- Por medio del correo interno de Edutec

Todos los participantes en esta modalidad podrán hacer uso del correo interno de las aulas virtuales, para realizar cualquier tipo de consultas.

- Cafetería en línea

Se utilizarán para pláticas armoniosas entre los integrantes de cada sección, asimismo puede participar el profesor titular como el tutor virtual.

Carrera Universitaria en modalidad no presencial (totalmente virtual)

07/04/2008

Acuerdo N.15-0557

Autorización del plan de estudios de la carrera nueva de Licenciatura en Administración de empresas bajo modalidad no presencial.

Presentación

Nombre de la Institución:	Universidad Tecnológica de El Salvador
Nombre de la Facultad:	Facultad de Ciencias Empresariales
Nombre de la Carrera:	Licenciatura en Administración de Empresas
Modalidad o forma de entrega:	No presencial
Fecha de inicio propuesta:	Segundo semestre de 2008

La Universidad Tecnológica de El Salvador, ha diseñado la carrera de **Licenciatura de Administración de Empresas en modalidad no presencial**, para efectos de ampliar su oferta académica y de fortalecer los procesos de aprendizaje con nuevas tecnologías educativas, que contribuyen al acceso de la población a los estudios superiores.

La Licenciatura de Administración de Empresa entregará sus contenidos por medio de aulas virtuales, utilizando la Internet como su exclusivo recurso didáctico de aprendizaje y cumpliendo con los contenidos de dicha carrera con esta modalidad.

La utilización de Aulas Virtuales en la universidad, propicia **experiencias de aprendizaje** diferentes y útiles en la formación que estén recibiendo los educandos en esta institución. Bajo esta apreciación, el entorno educativo de formación se vuelve autosuficiente desde la perspectiva del aprendizaje autónomo, ya que la Web, da la posibilidad de integrarse a un espacio informático mediante la teleformación.

El enfoque pedagógico se implementará mediante el establecimiento de un conjunto de cuarenta y cuatro asignaturas, dentro de la Web, desarrolladas sobre el concepto de **Aulas Virtuales**, las cuales han sido destinadas para aquellos estudiantes que dispongan de los mecanismos operacionales (en cuanto a equipo computacional) que les faciliten cursar estudios de forma on line, el contenido académico de las asignaturas que conformen el pensum de carrera, dirigidos por un docente virtual.

En términos muy generales, la implementación de las Aulas Virtuales, consiste en instalar y poner en funcionamiento de aplicación, una plataforma informática enfocada en dos direcciones, una de Intranet, y la otra, de Internet. En ambos casos, las actividades se intercalan con los siguientes elementos funcionales de soporte y desarrollo educativo:

- Contenidos teóricos.
- Ejercicios prácticos.
- Evaluaciones concebidas como pruebas parciales de conocimientos.
- Evaluación de la satisfacción en la calidad de los servicios estudiantiles.
- Controles de accesos al espacio virtual.
- Sistema de seguimiento de resultados en administración académica.
- Guías de uso y sistemas de ayuda on line.
- Foros de debate y discusiones formativas.

- Chat multicanal controlado y regulado a base de temas específicos.
- Buscadores de términos.
- Enlaces directos a menú de direcciones de interés académico.
- Servicios de correo electrónico.
- Agendas y guías de trabajo de cada unidad de aprendizaje.
- Guías de uso del monitor con materiales complementarios para usar fuentes documentales y resolver ejercicios o prácticas grupales.

Con estos elementos funcionales de soporte, se ha tratado de realizar un esquema de trabajo integral, que sustente la concepción de interactividad, que sea lo más útil y accesible al momento de hacer funcionar esta carrera virtual. Por tanto, el tipo de Aula Virtual que aquí se presenta, es un espacio académico donde se encuentran docentes, estudiantes, jefes de carrera y personal administrativo que forman parte de un Proceso de Enseñanza Aprendizaje interactivo, regido desde la perspectiva distal. En términos amplios, el Aula Virtual de la universidad, será el medio en la WWW en el que, educadores y educandos, se encuentran para realizar una gama de actividades que conducen la enseñanza, posibilitan el aprendizaje y desembocan en la formación educacional que corresponde a las especialidades del saber y el conocimiento tecnológico.

Todas las acciones que se llevan a cabo en Educación a Distancia, se encuentra reguladas de acuerdo al siguiente reglamento, el cual refleja el sentir del Ministerio de Educación y la propia normativa de la Universidad.

Reglamento General de Educación no presencial Universidad Tecnológica de El Salvador. 2005

REGLAMENTO GENERAL DE EDUCACIÓN NO PRESENCIAL

Universidad Tecnológica de El Salvador

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

A los efectos del presente reglamento, entiéndase por “Educación no presencial” el proceso de enseñanza – aprendizaje que no requiere la presencia física del estudiante en aulas u otras dependencias en las que se brindan servicios educativos, salvo en algunas excepciones en que sea necesaria y esté señalado en instructivos de la institución de educación superior que ofrezca el servicio, como puede ser la realización de trámites administrativos, reuniones informativas, prácticas sujetas a supervisión, consultas, tutoriales y exámenes parciales o finales de acreditación; siempre que se empleen materiales y recursos tecnológicos especialmente desarrollados para obviar dicha presencia y se cuente con una organización académica y un sistema de gestión y evaluación específico diseñado para tal fin. Quedan comprendidas en esta denominación las modalidades conocidas como educación semipresencial, educación asistida, educación no presencial, educación virtual, educación abierta y cualquier otra que reúna las características indicadas precedentemente.

Artículo 2

La Universidad Tecnológica de El Salvador adopta la modalidad de educación no presencial como un proceso de educación formativa, complementaria o exclusiva, según sea la disposición y la posibilidad de la Universidad.

Artículo 3

Los certificados y títulos correspondientes a estudios cursados mediante esta modalidad, gozarán del reconocimiento del Ministerio de Educación tomando en cuenta la normatividad de las leyes y decretos vigentes, así como las del presente reglamento.

El reconocimiento oficial y la validez nacional otorgados a los títulos o certificados de una carrera o programa que prevea su desarrollo mediante la modalidad no presencial, será el mismo que si la carrera o programa se cursara mediante la modalidad presencial.

Artículo 4

La Educación no presencial esta organizada en Unidades valorativas; cada unidad valorativa equivaldrá como mínimo a veinte horas de trabajo del estudiante asistidas tutorialmente por el profesor tutor; esta métrica será administrada por los programas de estudio, considerando ochenta horas clase durante el ciclo académico y distribuidos en cuarenta horas clases presenciales controlados por lista de asistencia y cuarenta horas no presenciales controladas por el sistema informático de la Unidad de Educación a Distancia de esta Universidad.

Cada cuarenta horas sean presenciales o no presenciales se distribuirán 2 unidades valorativas para cada una de ellas; en las cuales se consideran por horas de trabajo asistidas las siguientes:

- a. Atención del profesor titular presencial o profesor tutor virtual en el proceso de enseñanza aprendizaje en el salón de clases y en el salón virtual (aula virtual)
- b. Estudio y lectura de los materiales preestablecidos por el programa o por el profesor titular presencial o profesor tutor virtual, en el caso del primero lo expuesto en los salones de clase y en el caso del segundo lo expuesto en el aula virtual correspondiente.
- c. Discusiones, foros e intercambios de aportes a través de los recursos tecnológicos (foros de discusión en línea, chats académicos)
- d. Diferentes actividades educativas estipuladas en el programa de la asignatura que sean necesarias cumplir durante el desarrollo de los mismos (trabajos grupales presenciales o virtuales)
- e. Las horas dedicadas a la evaluación (presencial) y autoevaluación (no presencial)

Artículo 5

La educación no presencial de la Universidad Tecnológica de El Salvador ofrece los mismos grados académicos y planes de estudios con los que cuenta la educación presencial, según los artículos 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Educación Superior; no obstante, dado el criterio de asincronía los grados académicos no se administrarán en años sino en Unidades Valorativas. A excepción del tiempo, se mantienen

los demás requisitos que establece la Ley de Educación Superior y su Reglamento para obtener los grados académicos respectivos.

Artículo 6

Los profesores titulares presenciales y/o tutores virtuales (modalidad semipresencial), tendrán su grado académico correspondiente para realizar tareas educativas universitarias y además contar con experiencia de educación no presencial en cualquiera de sus modalidades, considerando el siguiente perfil:

Conocimientos:

- En la asignatura
- Metodologías de enseñanza-aprendizaje
- Sobre la filosofía y naturaleza de la Educación a distancia en cualquiera de sus modalidades
- Planificación didáctica de aprendizajes
- Evaluación
- Búsquedas en Internet
- Sobre diseño instruccional en la modalidad no presencial
- Sobre planificación de foros de discusión y chats académicos

Habilidades:

- Docentes en general
- En el aula y en línea
- De manejo de computadoras (programas de Office)
- De tutorías personales y en línea
- Adaptar las estrategias de enseñanza al modo de entrega en la modalidad a distancia
- Lenguaje apropiado en modalidad a Distancia
- Iniciativa, creatividad, innovación, liderazgo y sociabilidad
- Capacidad de trabajo en equipo

Actitudes:

- Autenticidad y honradez
- Madurez emocional
- Buen carácter y cordialidad
- Comprensión de sí mismo y hacia los demás
- Capacidad empática
- Rapidez mental
- Capacidad de escucha
- Colaborativo y cooperativo
- Estabilidad emocional
- Capacidad de aceptación
- Inquietud cultural y amplios intereses
- Liderazgo
- Emprendizaje

Artículo 7

La asignación de grupos y de alumnos dependerá del número de estudiantes que se inscriban en las asignaturas con modalidad Semipresencial, respetando grupos de clases presenciales de 100 estudiantes asistido por un profesor titular presencial y un profesor tutor virtual y en las clases no presenciales subgrupos de 30 estudiantes a cargo de un profesor tutor virtual y un profesor titular presencial.

CAPITULO II

CONCEPTOS DEL PROCESO DE EDUCACIÓN NO PRESENCIAL OBJETIVOS

Artículo 8

Considerando que la educación no presencial constituye un sistema educativo en el que interviene tecnología y la acción sistemática y conjunta de diversos recursos didácticos, así como el apoyo tutorial que propician el aprendizaje autónomo de los participantes, se proponen los objetivos siguientes:

- a. Constituir una alternativa de educación a una población geográficamente dispersa y/o con limitaciones de tiempo, ofreciendo diversas oportunidades de acceso a una formación continua.
- b. Propiciar un aprendizaje autónomo y ligado a la experiencia, posibilitando que se adquieran conocimientos actualizados, actitudes y valores que los conduzca a auto-responsabilizarse de su formación.
- c. Desarrollar un servicio educativo innovador y de calidad, mediante la amplia utilización de todos los medios de comunicación audiovisual e informáticos de que se disponga.
- d. Aprovechar los medios didácticos, técnicos y procesos de la misma, para la educación presencial logrando mejorar la calidad de esta.

MODELO PEDAGÓGICO

Artículo 9

La educación no presencial de la Universidad Tecnológica de El Salvador cuenta con un modelo pedagógico definido en consonancia con su plataforma tecnológica que permita el acceso a:

- a. El docente tutor
- b. Los recursos bibliográficos apropiados
- c. La interactividad entre los participantes
- d. Los espacios administrativos necesarios
- e. Los medios de comunicación que se empleen
- f. La memoria de actividades realizadas, participaciones, registros y evaluaciones diagnósticas, formativas y sumativas.

CARACTERÍSTICAS

Artículo 10

La educación no presencial está centrada en el aprendizaje autónomo y el estudio independiente del alumno. Requiere del estudiante autonomía, responsabilidad y compromiso frente al proyecto de formación y la construcción de conocimientos guiados por el profesor tutor y/o profesor auxiliar virtual.

La educación no presencial reúne las siguientes características:

- a. Desarrolla un sistema innovador, flexible, abierto y tiene un ritmo de aprendizaje personal de avance.
- b. Posibilita que los participantes decidan cuándo y dónde realizar su aprendizaje.
- c. Permite la utilización de diferentes opciones estratégicas para lograr los objetivos de aprendizaje.
- d. Utilización de recursos y medios tecnológicos variados.

AULAS VIRTUALES

Artículo 11

Esta modalidad implica que el estudiante tendrá acceso a la información por medio de una computadora personal y la Internet, accediendo de esta forma a los contenidos de la asignatura para su aprendizaje elaborados por profesionales en el área correspondiente.

La metodología es interactiva. Cuenta con herramientas tecnológicas tales como disposición de los contenidos en línea, chat académico, foros, conferencias en líneas, lecturas de apoyo en Internet o Intranet, acceso a las bibliotecas virtuales y otros.

DE LOS RECURSOS BIBLIOGRÁFICOS

Artículo 12

La bibliografía que se utiliza en la educación no presencial, es la apropiada para la formación de los estudiantes a través del estudio independiente y podrán ser consultadas en bibliotecas existentes digitales, que están a la disposición del alumno.

MATERIAL DIDÁCTICO

Artículo 13

Comprende formatos tales como textos, libros de lectura, manuales, apuntes y guías de estudio, sean impresas o en medios electrónicos (cintas, cd-rom, cassettes).

CAPITULO III

DE LAS CARRERAS Y PROGRAMAS EN MODALIDAD DE EDUCACIÓN NO PRESENCIAL

PROGRAMAS CON MODALIDAD NO PRESENCIAL

Artículo 14

La Universidad Tecnológica de El Salvador al implementar la modalidad de educación no presencial en carreras y programas, cuyos títulos cuenten previamente con reconocimiento oficial para ser cursadas mediante la modalidad presencial, deberá presentar al Ministerio de Educación la siguiente información:

a. Fundamentos de la propuesta, con especial referencia a la capacidad con que cuenta para desarrollar la modalidad de educación no presencial y la experiencia de la institución en propuestas similares.

b. Diseño de la organización, administración y procedimientos de evaluación permanente del sistema de educación no presencial, con especial referencia a la inserción de la carrera o programa en la estructura de la institución; la infraestructura y el equipamiento disponibles; los perfiles, funciones y antecedentes que se requerirán al personal a cargo de la administración, de la evaluación del sistema y de la estructura de apoyo y las vinculaciones institucionales nacionales y extranjeras, pautas de capacitación y seguimiento al personal que participa.

c. Diseño del sistema de producción y evaluación de materiales, con el detalle de estos, los medios de distribución, o en su caso los medios de acceso de los estudiantes a ellos y el esquema organizativo de su trabajo.

d. Centros académicos de apoyo local, cuando los hubiere, con su ubicación geográfica y equipamiento; convenios o cartas de intención con instituciones locales que les faciliten bienes y servicios.

e. Régimen de alumnos, con el detalle de las obligaciones académicas, de las prácticas, residencias, pasantías previstas. Normas de evaluación del aprendizaje.

f. Planta de docentes-tutores, con énfasis en la especialidad; sean nacionales o extranjeros.

DE LAS ASIGNATURAS

Artículo 15

Se podrán inscribir asignaturas de diferentes ciclos siempre y cuando se cumplan los prerrequisitos y estén aprobadas dichas asignaturas. Estas podrán ser inscritas en modalidad semipresencial (considerando una clase por semana presencial y clases por medio del aula virtual) en el caso que el centro universitario dispusiera de esta alternativa educativa.

DE LA PREPARACION DE LOS CONTENIDOS

Artículo 16

El especialista de la asignatura, con el grupo multidisciplinario a cargo de las aulas virtuales, se coordinarán para efectos de virtualizar contenidos y modificarlos para la enseñanza en línea (modalidad semipresencial). Implica que se realizara antes de la entrega del mismo, el diseño de instrucción con las actividades pertinentes y las herramientas a utilizar en las aulas virtuales.

DE LA EXTENSIÓN CULTURAL

Artículo 17

La extensión cultural en la modalidad de educación no presencial tendrá las mismas características que lo estipulado en el Artículo 16 de la Ley de Educación Superior.

CAPITULO IV

REQUISITOS DE INGRESO, PERMANENCIA Y EGRESO DE LOS ESTUDIANTES

DEL INGRESO

Artículo 18

Las exigencias y/o requisitos para el ingreso a la educación no presencial en el nivel superior son las mismas que exige la Ley de Educación Superior en el Artículo 17.

Artículo 19

Podrá acceder a estudios a través de la modalidad de educación no presencial, todas las personas naturales que presenten sus correspondientes atestados de educación media y que cumplan los requisitos para la matrícula.

También pueden acceder los extranjeros que cumpliendo lo dispuesto en el inciso anterior, dominen además, el idioma español.

Cualquier otra situación no prevista en los párrafos anteriores podrá ser resuelta por autoridades de la Universidad en consonancia con su propia normativa.

Artículo 20

Los títulos certificados correspondientes al nivel de educación media, válidos para la educación no presencial, solo serán aceptados cuando hayan sido expedidos por el Ministerio de Educación en nuestro país. Si se trata de títulos expedidos por centros educacionales extranjeros, deberán ser convalidados de acuerdo con las normativas establecidas por el Ministerio de Educación.

DE LOS TRASLADOS

Artículo 21

Se autoriza el traslado de matrícula en la Educación no presencial entre centros de educación superior que tienen esta alternativa de estudios, y sus equivalencias se tramitarán de acuerdo a lo señalado en el artículo 18 de la Ley de Educación Superior.

DE LAS INCORPORACIONES

Artículo 22

Las exigencias y/o requisitos para las incorporaciones a la educación a distancia en el nivel superior son las mismas que exige la Ley de Educación Superior en el Artículo 20.

DE LA CULMINACIÓN DE LOS ESTUDIOS

Artículo 23

Las exigencias y/o requisitos de graduación en la modalidad de educación no presencial en el nivel superior son las mismas que exige la Ley de Educación Superior en el Artículo 19.

Artículo 24

Las formas de culminación de los estudios estarán sujetas a las normativas que a tal efecto se contemplen en los reglamentos de graduación de esta institución de educación superior, como consecuencia del cumplimiento del plan de estudios de las diferentes carreras o programas una vez aprobadas todas las asignaturas del plan de estudios, el servicio social y el trabajo de graduación.

CAPITULO V

DE LA EVALUACIÓN DEL APRENDIZAJE

Artículo 25

La evaluación en la educación no presencial deberá seguir los mismos principios de la evaluación presencial, siendo diagnóstica,

formativa y sumativa caracterizándose por ser objetiva y equitativa; no obstante, cada Plan de Estudios deberá definir con claridad que estrategias se utilizarán para garantizar procesos evaluativos adecuados.

Artículo 26

La evaluación del aprendizaje en la Educación no presencial se podrá realizar por medio de diferentes modalidades: mediante examen presencial o a distancia, prácticas o trabajos de investigación, ejecución de actividades previstas para las diferentes temáticas de cada una de las asignaturas matriculadas, las que podrán efectuarse de forma presencial, en una extensión aúlica u otro mecanismo que sea diseñado para tal fin, siempre que se garantice un control fidedigno. En el caso de la modalidad semipresencial, la evaluación será de carácter presencial, es decir disponerla en los salones de clases correspondientes a cada sección.

BIBLIOGRAFÍA

- IBAÑEZ, Delmy (2008). Ministerio de Educación de El Salvador
- LUCERO, Magdalena del Carmen. (2008). Jefe de servicios educativos del Instituto EDUCAME. Ministerio de Educación de El Salvador
- La constitución política de la República de El Salvador (1983) www.asamblea.gob.sv/constitucion/1983.htm
- Ley General de Educación 1990 y Ley de Educación Superior 1995 www.mined.gob.sv Área LEYES
- Ministerio de Educación de El Salvador (2005). Plan Nacional de Educación 2021. El Salvador, Centro América.
- Ministerio de Educación de El Salvador (2005). Programa EDÚCAME. Sistematización de la experiencia. Fase 1. Versión para validación. El Salvador, Centro América.

Ministerio de Educación de El Salvador (2005). Programa EDÚCAME. Educación Semipresencial, otra oportunidad de superación. Versión para validación. El Salvador, Centro América.

Universidad Tecnológica de El Salvador (2008). Plan de estudios de la Carrera de Administración de Empresas no presencial. El Salvador, Centro América.

Universidad Tecnológica de El Salvador (2005). Reglamento General de Educación no presencial. El Salvador, Centro América.

LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN EL NIVEL SUPERIOR EN GUATEMALA: UN ANÁLISIS DE LA NORMATIVA VIGENTE

Ing .Luis Alfredo Tobar Piril¹³¹

RESUMEN

La educación es un hecho eminentemente social, motor de las sociedades del conocimiento y de la información. En Guatemala, la modalidad a Distancia, se utiliza para resolver el problema de la masificación de aulas, ampliación de cobertura y acceso en Educación Superior. También se usa en un expansivo proceso de internacionalización de la educación superior privada.

Debe ser vista como estrategia metodológica alternativa, para procesos de consolidación de competencias, para reforzamiento o capacitación complementaria.

En Guatemala se observan aplicaciones en varias universidades, precisamente como estrategia metodológica, aunque se detectó que sola una de ellas cuenta con reglamento específico. Algunos programas presenciales la combinan como aplicación que corren sobre Internet. Es normal encontrar que el mismo currículo ofrecido, sea desarrollado presencialmente o a distancia.

En la Educación Superior Pública, se ha utilizado en programas de formación docente, en algunos cursos y en el nivel de postgrado, que a su vez se combina con metodología presencial. No existe una normativa concreta y explícita que regule tal proceso y no hay diferencia conceptual entre los créditos obtenidos por la modalidad

¹³¹ Profesor Titular Universidad de San Carlos de Guatemala. E-mail: atobar@usac.edu.gt

presencial o a distancia. La privada Universidad Galileo, es la que cuenta con reglamento específico, que combina como manual de funciones para ciertos programas a distancia. La Internet se presenta como herramienta para la administración curricular, aunque no se ha explotado en todo su potencial. Por ello se hace necesario proponer criterios para su regulación, que tengan aplicación en lo nacional y en lo regional.

Guatemala se encuentra ubicada en la región Centroamericana, siendo la economía más grande del istmo. Se caracteriza por ser una sociedad pluricultural, integrada por 23 grupos sociales de origen Maya, Xinca y Garífuna y uno más compuesto por la población no indígena. La variabilidad en idiomas y etnias, hacen un escenario particular que condiciona enormemente los esfuerzos por estructurar un sistema nacional de educación. En medio de una Reforma Educativa Nacional que avanza a pasos muy lentos, se incrementan los niveles de demanda por parte de la población y los gobiernos hacen su propio esfuerzo por responder en términos de las metas del milenio, los indicadores de desarrollo humano, como elementos orientadores. Los colectivos sociales sirven de tribunas para expresar la importancia en el desarrollo de la Educación Nacional y alrededor de ello, se construye un nuevo Currículo Nacional Base que aunado a los acuerdos de paz firme y duradera, conforman el escenario de la educación nacional. Analizaremos específicamente el tema de la Educación a Distancia en el nivel superior y de su normativa vigente, para terminar con una propuesta.

Inicialmente es necesario contextualizar muy brevemente la situación del país, partiendo del Informe de indicadores de desarrollo humano del año 2007 que el PNUD publica anualmente. Si tomamos en cuenta que los indicadores educativos del país, tipifican a una de las sociedades más jóvenes de América Latina, debiésemos encontrar que la educación, mostraría una actividad muy fuerte. Sin embargo, es una de las coberturas más baja, de acuerdo con el referido informe de desarrollo.

Cuadro No.1 Indicadores de desarrollo humano 2007

Variable demográfica	Dato para el año 2007
1. Población Total	12.7 millones
2. Porcentaje de hombres	48.9 %
3. Porcentaje de mujeres	51.1 %
4. Población urbana	47.2 %
5. Población Rural	52.3 %
6. Tasa de natalidad	34.8/1000
7. Tasa de mortalidad infantil	32/1000
8. Tasa de crecimiento	2.4 %
9. Tasa de analfabetismo	30.9 %
10. Población Indígena	41%
11. Población no indígena	59%
12. Esperanza de vida al nacer	69.7 años
13. Índice de Desarrollo humano 2007	0.689 (posición 118)

Entre otras cosas, resalta que la tasa de cobertura en educación primaria de 94% y en educación media es de 34%. Es de hacer notar que existe un grueso de la población que no es atendida, principalmente entre la edad de 13 a 18 años, personas que por otras razones no se encuentran cubiertos por ningún sistema educativo. Parte del problema es la escasa inversión que reportan los gobiernos de turno en el tema de la educación. Esto se refleja en una serie de falencias, tales como la infraestructura y cantidad de maestros necesarios para la educación escolarizada. Todavía hay mucho déficit de aulas y la inversión en educación es de los indicadores más bajos de la región. Guatemala invierte menos del 2% del producto interno bruto.

En el caso de la educación superior, de acuerdo con informes recientes acerca de la cobertura en ese nivel, también el país se caracteriza por tener una de las más bajas de América Latina, menos del 8% de la población entre los 18 y 35 años, asiste a este nivel. Ante esas estadísticas y tomando en cuenta la capacidad instalada de la educación escolarizada, es evidente el enorme potencial que representa la educación a distancia, como una alternativa para ampliar capacidades y competencias en la sociedad.

Legislación Nacional

El Estado de Guatemala establece como derecho humano primario, el acceso a la educación laica, gratuita y obligatoria para todos sus habitantes. La legislación de este país centroamericano, responsabiliza a dos instituciones en el tema: Por una parte, el Ministerio de Educación quien opera la política educativa en el nivel pre-primario, primario y secundario, y por la otra, la única universidad del Estado, San Carlos de Guatemala, que lo hace en el nivel superior.

El Ministerio de Educación de Guatemala es el ente rector de la educación nacional para los niveles pre-primario, primario y secundario. Se rigen por el marco de la Ley de Educación Nacional, Decreto Legislativo No. 12-91 Vigente desde el 12 de enero de 1991. Como un exordio al objetivo que se ha propuesto este artículo, vale la pena mencionar que en esta ley existen algunos referentes importantes de mencionar. Por ejemplo, en su artículo primero, de los principios, señala que la educación en Guatemala es un derecho inherente a la persona humana y una obligación del Estado.

Parte relevante en esta Ley, es el hecho de que tiene prevista la modalidad de Educación a Distancia. En el apartado de Subsistema de Educación Extraescolar o Paralela, en el artículo 32º relativo a las Modalidades Desescolarizadas, establece que el Ministerio de Educación promoverá la organización y funcionamiento de servicios que ofrezcan modalidades de alternancia, de enseñanza libre y educación a distancia. Su funcionamiento se norma con un reglamento específico. En el capítulo V, artículo 54º, de la mencionada ley, la define como: la que proporciona la entrega educativa a la persona, distante del centro de estudio, mediante la utilización de diversos sistemas registrados, aprobados, coordinados y supervisados por la dependencia específica. Continúa en el artículo 55º, de las finalidades, indicando que son finalidades de la Educación a Distancia: Brindar oportunidades de estudio en los distintos niveles educativos y de formación, capacitación y profesionalización de recursos humanos en áreas específicas de trabajo, y facilitar los medios de enseñanza para

la educación. Se deja resaltado el hecho de que afortunadamente el legislador dejó prevista esta modalidad que bien puede contribuir con democratizar la educación y definitivamente que su importancia ha sido tal, que fue objetivo de mención en la ley mas general de educación en el país.

La educación en el nivel superior en Guatemala, es desarrollada por dos tipos de instituciones; por un lado, la Universidad de San Carlos de Guatemala, responsable de dirigir y organizar la educación superior del Estado y por el otro, las Universidades Privadas. Ambos tipos de instituciones de acuerdo con la Constitución Política, son las únicas autorizadas para extender títulos y diplomas universitarios. Para el caso de la estatal Universidad de San Carlos de Guatemala, su normativa tiene rango constitucional, ya que desde la carta magna nace a la vida jurídica a partir del artículo 82, el cual le asigna el papel rector que le corresponde desempeñar a esta tricentenaria Universidad; también le otorga autonomía y la obliga a contribuir en la solución de los problemas nacionales. Específicamente la regula por medio de la Ley Orgánica de La Universidad de San Carlos de Guatemala, marco normativo que se encuentra vigente desde el año 1944, como producto emblemático de una las épocas doradas de la historia nacional, conocida como La Revolución de Octubre. En esa primavera democrática surgieron proyectos sociales que dividieron la historia del país, dejando en el olvido y sólo para el análisis, una era de dictaduras y de conservadurismo.

El otro tipo de instituciones existentes y que desarrollan educación superior son las 9 universidades privadas autorizadas para funcionar en Guatemala. Ellas se rigen por la Ley de Universidades Privadas, decreto ley No. 82-87, que regula el sistema en el ámbito de la educación superior privada. Las define como instituciones responsables de dirigir y organizar la educación superior privada y tienen carácter de instituciones independientes. Guatemala es uno de los pocos países latinoamericanos y único de Centroamérica, en el que la educación superior es autónoma y no está vinculada al Ministerio de Educación. No existe una coordinación normativa entre el sector

oficial y el sector privado y únicamente se relacionan por medio de un organismo administrador del sistema universitario privado que se denomina Consejo de la Enseñanza Privada Superior, en el cual hay participación de representantes de la universidad del Estado y de las universidades privadas, así como de los colegios profesionales.

La autonomía e independencia de que goza el sistema universitario guatemalteco, les faculta para diseñar sus propios marcos reguladores, razón por la que es en el interior de sus normas en donde escasamente se encuentran dos casos que en la práctica realizan educación a distancia. Uno de esos casos se ubica dentro de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y se trata de la Maestría en Educación con Orientación en Medio Ambiente que se imparte simultáneamente en 5 unidades académicas ubicadas en diferentes regiones, utilizando aulas virtuales y el mismo grupo de profesores que incluso algunos se encuentran en el extranjero. De igual manera en el sector privado en la Universidad Galileo, dentro de la Facultad de Ingeniería en Sistemas y Ciencias de la Computación, funciona el Instituto de Educación a Distancia, con un programa diseñado totalmente bajo esta modalidad, el cual se denomina FFISIC-IDEA. A continuación presentamos un mejor detalle de su normativa.

Caso Maestría en Educación con Orientación en Medio Ambiental

La Universidad de San Carlos de Guatemala, firmó un convenio de cooperación en el año 2006 con la organización Formación e Investigación en Educación Ambiental, FINEANS, con financiamiento del programa NUFIC (Cooperación Holandesa). El propósito es formar profesionales universitarios a nivel de maestría en artes, con especialidad en Educación Ambiental. Alrededor de 125 profesores universitarios, ubicados en las sedes de los Centros Universitarios de Petén, Alta Verapaz, Quetzaltenango, Chiquimula y Guatemala, participan actualmente en el programa. Los 4 centros Universitarios y la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media, se pusieron de acuerdo en impartir al mismo tiempo esta maestría compartiendo los mismos profesores y facilitando que los estudiantes, simultáneamente

puedan participar de las clases. Por ser este un proyecto de formación bajo una modalidad no tradicional, se menciona por tener elementos que se utilizan en los programas de educación a distancia, aunque también puede considerarse dentro de la modalidad presencial, en vista de que obliga a los estudiantes a hacer acto de asistir en determinados horarios de ciertos días de la semana.

Las 5 sedes que se usan para el desarrollo del proyecto, cuentan con un aula virtual equipada de manera que los estudiantes pueden participar e interactuar con el profesor, como si estuvieran en una aula normal, en vista de que los equipos cuentan con comunicación en doble vía. El financiamiento otorgado por NUFFIC es de un millón seiscientos mil euros para los dos años que dura el proyecto.

En términos generales, en la Universidad de San Carlos no hay un tratamiento normativa específico para regular el uso de la Educación a distancia. En algunos cursos masificados en facultades como Ingeniería, se utiliza la red para asignar tareas y trabajos complementarios para los estudiantes, de manera que hacen auto-aprendizaje, el cual es regulado prácticamente por el mismo profesor, desde la planificación didáctica de su curso, regido por el mismo sistema de evaluación vigente en la Universidad, que no hace distinción alguna. Realmente de la revisión se desprende un no aprovechamiento de esta modalidad, para atender mejor a los primeros años de ciertas carreras que se masifican, principalmente en el Área de Ciencias Sociales.

Caso de la Galileo

La privada Universidad Galileo es la única que ofrece formalmente carreras universitarias con programas planificados para ser desarrollados bajo la modalidad de Educación a distancia. La Facultad de Ingeniería en Sistemas Informáticos y Ciencias de la Computación, a través del Instituto de Educación Abierta, desarrolla carreras por intermedio de una unidad académica conocida por sus siglas como el FISICC- IDEA.

Para el efecto, utiliza una estrategia de expansión por medio de la cual, el Instituto pone a disposición de la población los denominados Centros de Estudio, CEI, con los cuales hacen accesible los programas semi-presenciales a los sectores que se convierten en objetivo. Estos Centros de Estudio, son lugares escogidos por su accesibilidad o porque un grupo de interesados lo solicitan; la universidad hace un estudio y en alianza estratégica con otras instituciones educativas o empresas que aglutinan potenciales estudiantes, deciden crear un CEI. En las ciudades es común encontrar una sede del FISIC-IDEA funcionando en un edificio destinado para una escuela secundaria, e incluso, primaria. Fundamentalmente ofrece las carreras de Licenciatura en Informática y Administración de Empresas, con varias especialidades entre las que destacan, las siguientes:

- Informática y Administración de Negocios
- Informática y Administración de la Mercadotecnia
- Informática y Administración de Empresas Turísticas y Hotelera
- Informática y Administración Pública
- Informática y Administración de Recursos Humanos
- Informática y Administración de las Telecomunicaciones

Esas carreras de acuerdo con el artículo 196 del reglamento respectivo, tienen una vigencia de 9 años, tiempo durante el cual el estudiante debe egresar. Después de terminar sus asignaturas, tiene dos años para graduarse como límite oficial, al tenor del artículo 197 del reglamento mencionado. En cada CEI, existe una autoridad delegada por la Universidad Galileo, que de acuerdo con el reglamento que las rige, se responsabiliza de toda la administración del proceso, que comienza desde la inscripción hasta el egreso de los estudiantes. Todas las carreras a nivel de Licenciatura tienen una duración de cuatro años, distribuidos en trimestres, con carga académica de 3 cursos sugeridos, más un laboratorio durante toda la carrera. Al cierre del primer año de estudio se obtiene el Diplomado en Automatización de Oficinas, al cierre del segundo año, para obtener el Técnico Universitario es requisito la entrega del Proyecto Integrado de Automatización de Oficinas.

La duración de los cursos es de 10 sesiones de tutorías. En la quinta sesión se realiza un examen parcial y en la décima el examen final. Queda a discreción del tutor, por la naturaleza del curso determinado, hacer o no hacer el examen parcial, así como sustentar el examen final en la décima tutoría o antes.

El estudiante, dependiendo de su ubicación geográfica, escoge el CEI en el cual desea inscribirse, se presenta al lugar escogido, llena unas formas en las cuales vacía información personal y hace los pagos correspondientes. El proceso de inscripción está previsto en los artículos 38 al 40 del reglamento.

Ya en el desarrollo de los cursos, el tutor, de acuerdo con el artículo 11 del reglamento mencionado, es la persona responsable de brindar al alumno las orientaciones del caso para el desarrollo de los aprendizajes esperados y para resolver las dudas que el discente presente. En todo caso, es el encargado de establecer una estrecha comunicación, así como velar por la calidad académica, el cumplimiento de las horas de tutoría programadas, evaluar el avance en la adquisición de los conocimientos, desarrollo de destrezas y habilidades que se propone cada currículum. En el artículo 16 del citado cuerpo legal, se establece la forma en que es nombrado el tutor y éste debe cumplir con el programa asignado en cada materia que se le encarga, mismo que no puede ser modificado por él. Las capacidades del tutor, son seguidas muy de cerca por un proceso de supervisión, que permite evaluar su desempeño, como un mecanismo interno de control del desarrollo curricular.

Cada curso que forma parte del plan de estudios, tiene un material desarrollado, que el estudiante debe adquirir y seguir, de manera que las tutorías pueden ser efectuadas a nivel individual o en grupos, siguiendo las modalidades de semi-presenciales, a distancia o estudio dirigido, metodologías que se contemplan en el artículo 21. Cuando se imparte la tutoría los grupos tienen contemplado un mínimo de 10 estudiantes y un máximo de 40, de acuerdo con el artículo 22 del reglamento que nos ocupa. De acuerdo con el artículo 23, cuando

un estudiante no puede asistir a una tutoría presencial, puede usar la metodología a distancia, para lo cual debe contar con un acceso a internet, medio que se utiliza en la comunicación con el tutor.

En el capítulo V del citado Reglamento, se menciona la forma en que se constituye el currículo de las carreras. Define a un grupo de cursos como obligatorios y otros con carácter optativo o libre. Cabe señalar que los cursos están diseñados para ser impartidos en cualquier metodología. Son las condiciones del estudiante, quienes definen si optan por metodologías presenciales o por medios de educación a distancia. En todo caso los materiales de apoyo son los mismos y sólo son complementados por otros materiales de apoyo.

Algo interesante en esta universidad es que cuenta con un sistema informático, que funciona como plataforma de interacción con sus sujetos curriculares. El artículo 30 del Reglamento, nos presenta su descripción. Le denominan el Galileo Educational System, GES, (por sus siglas en inglés) y el Evaluanet. La primera de las mencionadas, la definen como una herramienta de apoyo en Internet, plataforma que se utiliza en la administración de los cursos, en la evaluación de tutores, hasta en las consultas que el alumno hace para saber cuántos cursos lleva aprobados, sus notas, asignaciones entre otras funciones. La segunda, la Evaluanet, es una herramienta para el alumno que le permite hacer autoevaluaciones sobre los materiales contenidos en los libros de apoyo, cuenta con una pizarra electrónica y puede interactuar con otros estudiantes.

El Reglamento correspondiente en su capítulo IX, le dedica artículos al tema del Crédito Académico. Sin embargo, tal concepción aplica para carreras que se desarrollan con la modalidad presencial y para las que son a distancia. El concepto en sí mismo no aparece, por tanto no aclara qué entendemos por un crédito académico. De acuerdo con el desarrollo de esta parte, se indica que se recomienda asignarse entre 3 y 4 cursos en promedio para hacer una carga académica de entre 12 y 15 créditos. Sugiere un máximo de 24 créditos, como los permitidos en una matriculación.

La evaluación del estudiante es reportada con base en la escala de 0-100 y se considera como curso aprobado, aquel cuya nota es igual o superior a 61 puntos. El proceso de evaluación tiene dos fases, uno de acumulación durante el desarrollo del curso trimestral, denominado zona y el examen final. El curso puede evaluarse con un 30 % por tareas, investigaciones, casos, proyectos entre otros; y en un 70% se basa en exámenes, los cuales pueden ser escritos y orales, parciales, cortos y finales.

Propuesta

Quizá la mayor limitante que pueda tener un programa de Educación A Distancia, es que la población meta debe manifestar hábitos de auto-aprendizaje, niveles de comprensión de lectura, así como disciplina para regular su propio tiempo. De acuerdo con las memorias del Centro Virtual para los estándares de calidad, uno de los principales problemas de las universidades a distancia de la región, se refiere a su limitada capacidad de respuesta frente a las nuevas demandas de la sociedad y de las ciencias contemporáneas. En efecto, indica, las nuevas exigencias tropiezan con una estructura organizativa tradicional, centralizada, inflexible, como un fuerte reflejo de la universidad presencial. Esos elementos son determinantes en el éxito de estos programas. Pero a la par de ello, también se deja ver cierta responsabilidad que el Estado debe de asumir, considerando el rol facilitador y de garantías mínimas que deben facilitarle a la población. Sueños como los del Dr. Fernando Cajas, Profesor e investigador de la Universidad Nacional, quien en su artículo de Parvulitos a las Ingenierías: Alfabetización científico tecnológica, aboga por la refundación del sistema nacional de educación, para que con la aprehensión de conocimientos en matemática y tecnología, se construyan sociedades que intervengan en la forma en que deben utilizar el conocimiento. Posiblemente una alternativa pueda ser utilizando un programa muy difundido de Educación a Distancia, que contribuya con esa utopía pedagógica.

En contextos de pobreza y poca accesibilidad, que es el caso de Guatemala, la Educación a Distancia puede ofrecer muchas ventajas comparativas, en relación con los sistemas escolarizados, las cuales deben de aprovecharse. El reto es hacerlo en condiciones de absoluto control del Estado, en vista de que es una obligación de éste, ofrecer educación a la sociedad. La internacionalización de la educación es un proceso al que ninguna nación escapa, pero no por ello, debe dejarse de un lado los controles mínimos que eviten los riesgos de que la población pueda ser engañada. La amenaza de no saber qué está logrando la educación fuera de control y que los sistemas culturales propios se vean influidos por sistemas foráneos que tienen otros contextos y otros fines, es algo que el Estado debe de saber. Generalmente planteados como empresas educativas, sus objetivos no coinciden con lo sublime de la educación nacional: Formar ciudadanos con identidad. La transculturización es una resultante social que aparece cuando sistemas educativos extranjeros influyen a las culturas locales. Ese efecto amenaza tradiciones ancestrales, cultura oral y autóctona que erosiona cosmovisión local, y hace que se pierdan sistemas culturales que no cuentan con medios de difusión más que por vía oral.

La competencia global, la desaparición de fronteras, la formación de nuevos bloques y reacomodo de otros, hace que las sociedades dominantes impongan sus modelos educativos, en desmedro de los dominados. No puede negarse la influencia positiva que la historia universal muestra de ejemplos de transculturización, pero tampoco se puede negar que muchas cosmovisiones fueron anuladas por este proceso.

En ese contexto, el vigor de lo que represente la Educación a Distancia, puede abonar en beneficio de tomar las ventajas, que facilita esta alternativa. El abanico de ofertas sin control, no permite verificar las calidades de los programas, por carecer de legislación que se le aplique. Muchos programas universitarios de calidad, debido al prestigio de las instituciones que los ofrecen, han llegado al mercado guatemalteco. Programas de formación empresarial, en educación entre otros, están siendo tomados por ciudadanos,

aunque las instituciones no estén autorizadas para funcionar en Guatemala. Las leyes locales están siendo rebasadas por el hecho de que la institucionalidad no ha sido capaz de darle soporte a la demanda insatisfecha de programas formadores.

Por ello hoy más que nunca es importante aunar los esfuerzos correspondientes por llevar a los educadores guatemaltecos a la mesa de discusión y ponerse la tarea de consensuar en el tema de los Estándares de Calidad que se necesitan adoptar para el país, principalmente en Educación a Distancia, que es la que menos control tiene, debido a que las ofertas abundan por la red mundial. Para ello, debieran de aprovecharse los esfuerzos regionales que se hacen en el tema, tal y como consta en la memoria del Centro Virtual para el Desarrollo de Estándares de Calidad para la Educación Superior a Distancia en América latina y el Caribe.

Cada vez más es evidente que esta forma de educación ya no es sólo para educación de adultos, sino que cada vez más la población objetivo, es más joven. Esto porque en países que no son desarrollados, la población se ve forzada a trabajar para contribuir con el sostenimiento propio y en muchos casos de la familia, por lo que no pueden asistir a Centros de enseñanza que tienen horarios definidos e inflexibles. No puede entonces obviarse la enorme necesidad que existe por luchar por conseguir una educación alternativa, que combine con la necesidad de dedicarle tiempo a la educación, pero que también haya trabajo productivo. Al hacer eco de los planteamientos teóricos de las ventajas, éstas deben potenciarse y aprovecharse en contextos de pobreza y falta de recursos para la inversión. Es mejor tener sistemas de esta naturaleza, que no tener cobertura.

La educación es el motor de desarrollo de las sociedades emergentes. Por ello, al reflexionar sobre las alternativas, bien podemos apoyarnos en autores como Moacir Gadotti - 2003 – quien en su libro *Perspectivas Actuales de la Educación*, menciona que quizá ahora debiésemos reflexionar sobre la Pedagogía de la Praxis, considerando que el sistema escolarizado no ha tenido el éxito deseado, prin-

principalmente en cuanto a cobertura y luego que en los países que no son desarrollados, la población antes que estudiar, una vez tienen capacidad para laborar, por sobrevivencia, deben decidirse primero por el trabajo y luego por los estudios, situación que los convierte en trabajadores que estudian. A ese segmento de la población, le queda y los cubre mejor, un sistema de educación a distancia.

Esto nos lleva a asumir pensamientos que derrumben los paradigmas vigentes y entonces siempre en la línea de Gadotti, surgen las reflexiones sobre el proyecto político pedagógico, las utopías pedagógicas, el ideal pedagógico, que nos conduzcan a la construcción de una escuela con otro espíritu, como dice Pablo Freire.

En el ámbito de la Educación Superior, es de volver a resaltar que en Guatemala, tanto en el sector privado como en el estatal, se cuenta con independencia y autonomía respectivamente, de manera que el Ministerio de Educación no tiene ninguna influencia en este nivel. Por ello, sin comprometer la autonomía ni la independencia aludida, se propone construir un *Sistema Nacional de Investigación, Evaluación y Acreditación de la Educación Superior*, cuyo propósito sería de hacer investigación para el fortalecimiento de la Educación a Distancia, evaluar y acreditar programas de esta índole, valorando que la influencia que se obtenga, es un verdadero orientador de la oferta académica, para que sea el Ministerio de Educación en Guatemala, a través de crear el vice-ministerio de educación superior, quien pueda fundar el Sistema ya indicado. Como queda evidenciado en la primera parte de este artículo, el sistema universitario no cuenta con normativa específica que legisle la educación superior a distancia, por ello, es importante que en una ley nacional con una visión general e integral, se proponga El Sistema ya propuesto, que regule los programas de esa naturaleza, con pertinencia y calidad y donde, entre otras cosas, quede establecido el concepto de crédito académico que otorgue y obligue a las ofertas académicas a ser tan eficientes y efectivas, como lo es el escolarizado en el logro de ciertas competencias ciudadanas. Se pretendería que ninguno de las dos modalidades (presencial y a distancia), tengan diferencia cualitativa alguna en cuanto a sus productos. Ambas debieran ser igualmente efectivas.

La normativa en cuestión, buscaría que la acreditación como proceso, y garantizaría que los títulos que se ofrecen, tengan validez y legalidad en Guatemala. El Estado como ente regulador, debe asumir ese rol, para evitar que la visión empresarial, se imponga asumiendo la función acreditadora y por consiguiente la fase de evaluación de los programas ofertados. La ley debiera de presentar su propia justificación y los siguientes elementos mínimos:

I Definiciones

II Funciones

III Organización

IV Investigación

V Evaluación

VI Proceso de Acreditación de programas

VII Sanciones.

En el encuentro sostenido en el año 2001, la Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia, concluyó que para mejorar la calidad y el logro del avance de las universidades a distancia de la región, sería importante corregir algunos problemas tales como: 1) falta de normas para regular propuestas, estimular buenas prácticas y perseguir el fraude. 2) Tendencia a reproducir en educación a distancia prácticas educativas tradicionales de las universidades presenciales. 3) desconfianza de algunos gobiernos hacia la educación a distancia. 4) problemas de autores y académicos en relación a la propiedad intelectual y a los derechos de autor. 5) bajo nivel de cooperación interinstitucional. Y, 6) ausencia de acuerdos internacionales sobre reconocimientos e intercambio de grados y créditos académicos. Siete años después, los argumentos siguen vigentes y en el caso de Guatemala, podrían incluirse en cualquier discurso que aún tiene pertinencia.

La propuesta formulada, buscaría que las debilidades que se han señalado en el ámbito de la planificación, diseño de políticas institucionales, de investigación y evaluación puedan ser subsanadas y luego de contar con la regulación del caso, se puedan buscar esos arre-

glos internacionales que podrían tender a fundar un sistema regional de grados y créditos académicos en educación superior. Si procesos como la investigación, la evaluación y la acreditación no avanzan, difícilmente vamos a hacerlo en la educación a distancia.

BIBLIOGRAFÍA

ARGUETA, B. España, O. 2007. Democracia y Educación. Guatemala, Oscar de León Palacios, 411 pp

AIESAD, Universidad Técnica Particular de Loja CREAD. -Memoria-centro Virtual para el desarrollo de estándares de calidad para la educación superior a distancia en América Latina y el Caribe.

GADOTTI, M. 2003. Perspectivas actuales de la Educación. Buenos Aires, Siglo XXI, 408 pp

Guatemala 1985. Constitución de la República de Guatemala

Guatemala. 1991. Congreso de la República de Guatemala, Ley de Educación Nacional, decreto 12-91.

Universidad de San Carlos de Guatemala. 2006. Leyes y Reglamentos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Dirección de Asuntos Jurídicos, Editorial Universitaria,

Universidad Galileo 2008. Reglamento Académico del FISIC-IDEA, 78 pp

MARCOS REGULATORIOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA EN MÉXICO

Rocío Amador Bautista¹³²

RESUMEN

Las regulaciones jurídicas de la educación superior a distancia en México han tenido como marcos de referencia las políticas, planes y programas gubernamentales, las bases normativas de evaluación y acreditación de organismos institucionales, asociaciones profesionales y agencias privadas, y los estatutos y reglamentos propios de las universidades e institutos públicos y privados en México. Las instituciones de educación superior públicas y privadas que son líderes nacionales en la educación a distancia, disponen de una normatividad específica para regular las estructuras de sus sistemas, los programas académicos y los modelos educativos. Sin embargo, dada la complejidad del sistema de educación a distancia en el país, existen profundas diferencias entre las regulaciones jurídicas y las prácticas. En la mayoría de las instituciones, la regulación de la educación a distancia se fundamenta en los marcos normativos de los sistemas educativos presenciales o de los sistemas educativos abiertos. Esta situación trae como consecuencia problemáticas relacionadas, por ejemplo, con la acreditación de programas académicos, la contratación del personal académico y la movilidad de los alumnos entre sistemas.

¹³² Doctora en Ciencias de la Información y la Comunicación. Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la UNAM. Macroproyecto Tecnologías para la Universidad de la Información y la Computación. Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM. Dirección para correspondencia: amadorbr@yahoo.com

ABSTRACT

The legal regulations of higher education distance in Mexico have frames of reference policies, plans and government programs, the foundation policy evaluation and accreditation of institutional bodies, professional associations and private agencies, and the statutes and regulations pertaining to universities and public and private institutes in Mexico. Higher education institutions are public and private national leaders in distance education, have specific legislation to regulate the structures of their systems, academic programs and educational models. However, given the complexity of the system of distance education in the country, there are profound differences between legal regulations and practices. In most institutions, regulation of distance education is based on the regulatory frameworks of traditional education systems or open education systems. This situation results in problems related to, for example, the accreditation of academic programmes, staff recruitment and academic mobility of students between systems.

ORGANISMOS COORDINADORES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR ABIERTA Y A DISTANCIA

En las últimas dos décadas del siglo XX y en la primera del siglo XXI la regulación jurídica de la educación superior en México ha tenido como marcos de referencia las políticas, planes y programas gubernamentales, las bases normativas de evaluación y acreditación de organismos interinstitucionales, asociaciones profesionales y agencias privadas, y los estatutos y reglamentos propios de las universidades e institutos de educación superior públicos y privados en México. Las regulaciones jurídicas gubernamentales se han instrumentado a través de la evaluación y acreditación de instituciones y programas, como estrategias de racionalidad política para controlar el financiamiento otorgado por el Estado a las instituciones de educación superior (IES) públicas y la calidad de la educación en las IES públicas y privadas. En 1978 la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

de la República Mexicana, A. C. (ANUIES) apoyaron la creación del Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES) y la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), con el propósito de establecer políticas nacionales de evaluación. En el mismo año, la SEP creó el Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos para cumplir la función de proponer políticas para el desarrollo de estos sistemas. En 1982 el Consejo adoptó la denominación de Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos de Educación Superior, y en 1984 dejó de operar.

A partir de 1987, con base en las políticas de la UNESCO sobre la educación abierta y a distancia y la modernización educativa del gobierno mexicano, la Secretaría de Educación Pública definió un nuevo enfoque de vinculación con las IES federales, estatales y privadas. En este contexto la SEP tomó la decisión de llevar a cabo acciones para fortalecer los sistemas de educación abierto. La primera acción fue la realización de una investigación sobre la situación de estos sistemas en el país, y la segunda fue la realización de reuniones nacionales para el análisis de las problemáticas. Con base en una investigación realizada en 23 de las 50 instituciones existentes, se reconoció entre otros problemas comunes: *La carencia de un marco jurídico para delimitar con claridad el ámbito de acción entre las instituciones federales, estatales y particulares de educación abierta, y que defina los lineamientos homogéneos y coherentes para su creación, desarrollo y operación en todo el país*¹³³.

En 1989 la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) fundó la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA) para la creación y operación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SNEES). En 1990 la Asamblea General de la ANUIES acordó el establecimiento del SNEES.

¹³³ Mijangos de la Peña, Ma. Teresa (1991). Reflexiones en Torno a la Educación Abierta. Ponencia Magistral. Memoria de la III Reunión Nacional de Educación Abierta. Dirección General de Educación Extraescolar. SEP. México.

En 1991 por un acuerdo de colaboración entre la SEP y la ANUIES se crearon los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), con el propósito de llevar a cabo la evaluación diagnóstica de las instituciones y la acreditación de programas académicos por comités de pares, con base en tres niveles de acción: 1) *La autoevaluación realizada por las propias instituciones de educación superior.* 2) *La evaluación interinstitucional por pares académicos, que efectúan los ciees (sic).* 3. *La evaluación global del sistema y subsistemas de educación superior, realizada por la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), la Subsecretaría de Educación e Investigación Tecnológicas (SEIT) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT).* (CIEES)

En ese mismo año, en el marco de la SEP se integró la Comisión Interinstitucional e Interdisciplinaria de Educación Abierta y a Distancia (CIIEAD) con la participación de diversas instituciones de educación media superior y superior del país. Durante el período 1991-1995 la CIIEAD sentó las bases para la coordinación de los sistemas abiertos y a distancia mediante la formación de asesores, la realización de investigaciones diagnósticas sobre la educación abierta y a distancia en el país, y la organización de congresos y reuniones nacionales e internacionales para analizar las condiciones de desarrollo de las dos modalidades educativas. A finales de 1995 la Dirección General del Bachillerato y la Dirección de Sistemas Abiertos, pertenecientes a la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP, propusieron la instrumentación del Proyecto para el Desarrollo de la Educación Abierta y a Distancia con el fin de establecer los lineamientos de las políticas para ambas modalidades educativas. Sin embargo, por razones de reestructuración de la SEP la CIIEAD desapareció.

A partir de 1998 la ANUIES asumió la coordinación de las universidades en materia de educación abierta y a distancia, teniendo como marco de referencia *la Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción. Debate temático, De lo tradicional a lo virtual: Las Nuevas Tecnologías de la Información.* (UNESCO, 1998). En el año 2000 quedó integrada la Red Nacional de Educación

Superior a Distancia (RNESD) por seis nodos conformados por los Consejos Regionales de la ANUIES. El propósito fundamental de creación de la RNEAD fue articular y consolidar los esfuerzos y recursos académicos, administrativos y tecnológicos para impulsar la educación a distancia en cada región, con la participación de las instituciones afiliadas a la ANUIES. Como resultado de la organización de esta red se llevaron a cabo actividades de cooperación, intercambio, elaboración y difusión de diagnósticos, estudios y propuestas normativas, entre otras. La RNEAD se ha propuesto la creación del Sistema Nacional de Educación a Distancia (SINED), previsto para el presente año 2008, con la finalidad de ampliar equitativamente la cobertura educativa, asegurar su pertinencia y contribuir a mejorar la calidad de la educación en general, a nivel nacional e internacional.

Por último, en el 2007 se firmó el acuerdo de creación y la puesta en marcha del Espacio Común de Educación Superior a Distancia (ECOESAD), por 7 IES públicas y la SEP, con el propósito de desarrollar proyectos de investigación y ofrecer programas académicos conjuntos para fortalecer a las instituciones con el intercambio de experiencias y conocimientos. El consorcio propone un modelo de *movilidad virtual*, para que en lugar de trasladar estudiantes y personal universitario, el conocimiento se mueva en ambientes virtuales.

Organismos Coordinadores de la Educación Superior Abierta y a Distancia en México



Plan Maestro de Educación Superior Abierta y a Distancia

Elementos Normativos a Considerar para los Programas de Educación Superior en Modalidades Alternativas a la Escolarizada

La RNESD bajo la coordinación de la ANUIES realizó el *Diagnóstico de la Educación Superior a Distancia en México 1999-2000*, que reveló que el 59% de las instituciones afiliadas no disponían de un marco normativo que regulara la educación a distancia, el 26% afirmó contar con una normatividad y en el 9% manifestó que se encontraban en proceso de elaboración. Sin embargo, el *Estudio sobre el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para la virtualización de la Educación Superior en México* (IESALC-ANUIES, 2003) señaló que, la normatividad que regula la educación a distancia en las IES es la misma utilizada en la modalidad escolarizada, y no atiende las particularidades de las modalidades alternativas. Desde el punto de vista de las instituciones, con la firma de tratados de libre comercio y la apertura del mercado educativo a empresas que ofrecen programas académicos a distancia sin una regulación *ad hoc*, la situación se torna más grave para el país. Los lineamientos regulatorios de este “mercado educativo” no son claros aún y la discusión está inscrita en la agenda de la Secretaría de Economía en torno del capítulo de “servicios” que establecen los tratados del libre mercado. (ANUIES, 2004)

A partir del año 2000 la ANUIES consolidó dos propuestas con la participación de los representantes de las IES públicas y privadas afiliadas, que han sido orientadoras del desarrollo de la educación superior abierta y a distancia en México. En marzo del mismo año se publica el documento *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo* (ANUIES, 2000) en el que se expresan la misión y visión del sistema de educación superior para el año 2020, y en octubre del 2001 se publica el *Plan Maestro de Educación Superior Abierta y a Distancia. Líneas estratégicas para su desarrollo*. (ANUIES, 2001)

En el documento *La educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*, se propone como fin el desarrollo y

consolidación de un “verdadero” sistema abierto de educación superior, así como el mejoramiento integral de su calidad con base en la evaluación como un componente estructural de cada proyecto, de cada programa, de cada acción que se emprende. (ANUIES, 2000)

En el Plan Maestro de Educación Superior Abierta y a Distancia. Líneas estratégicas para su desarrollo (ANUIES, 2000b) se plantean las líneas de acción de las modalidades denominadas no convencionales en educación superior, en particular la educación a distancia, porque se reconoce como la más representativa y de mayor desarrollo en el país. En este contexto, la discusión sobre la educación abierta y a distancia como modalidades alternativas y/o complementarias adquiere una importancia singular. El Plan Maestro contempla dos acciones fundamentales: a) Desarrollo de Redes de soporte técnico y b) Desarrollo Académico para el diseño e implementación de programas en educación superior abierta y a distancia.

Derivado del Plan Maestro, miembros de la ANUIES elaboraron el documento *Elementos Normativos a Considerar para los Programas de Educación Superior en Modalidades Alternativas a la Escolarizada* (ANUIES, 2004) con la participación de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (DGAIR) y del Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDA) dependientes de la SEP. En este documento se señala la situación de la normatividad en las UIES con programas académicos en modalidades alternativas a la educación escolarizada, particularmente de educación superior a distancia; y los ejes fundamentales para la propuesta de una normatividad de la que destacamos los artículos más específicos:

Elementos Normativos a Considerar para los Programas de Educación Superior en Modalidades Alternativas a la Escolarizada (ANUIES, 2004)

CAPÍTULO I Disposiciones generales. Artículo 1º: Modalidad alternativa a la escolarizada: **No escolarizada**: la presencia es sustituida por la institución mediante elementos que permiten lograr

su formación a distancia, por lo que el grado de apertura y flexibilidad del modelo depende de los recursos didácticos de autoacceso, del equipo de informática y telecomunicaciones y del personal docente. **Mixta:** combinación de las modalidades escolarizada y no escolarizada, y flexibilidad para cursar las asignaturas o módulos del plan de estudios, de manera presencial o no presencial. Artículo 2º: denominaciones como "educación abierta", "educación a distancia", educación virtual", "tele-educación", "educación en línea", podrán ser aceptadas como estrategias de las modalidades alternativas siempre y cuando las características y desarrollo se acoten a lo establecido en el presente marco normativo. Artículo 4º: para que una IES sea receptora de un programa en modalidad alternativa, producido por otra, deberá cumplir con los requerimientos académicos, tecnológicos y de comunicación, logísticos y de pago, en su caso, establecidos por la institución emisora, en acuerdos signados por ambas partes.

CAPÍTULO II De los planes y programas de estudio. Artículo 5º Requerimientos académicos, tecnológicos y logísticos de las sedes receptoras del programa.

CAPÍTULO III De los derechos y obligaciones de los alumnos. Artículo 10º Además de los establecidos en la institución: El mal uso de la infraestructura de tecnologías de información y comunicación que proporciona la institución en apoyo al proceso educativo será considerado una causa de baja del programa.

CAPÍTULO IV Del personal académico. Artículo 13º, Procedimientos de evaluación para el ingreso del personal académico en las modalidades alternativas, que determine cada IES. Artículo 15º Además de los derechos reconocidos en la legislación de cada Institución, las IES podrán considerar las asesorías y tutorías de las modalidades alternativas como actividad docente.

CAPÍTULO V Tránsito entre modalidades. Artículo 18º De conformidad con lo establecido en el Acuerdo 286 de la Secretaría de

Educación Pública y del marco normativo que regule a las IES, éstas podrán establecer criterios que faciliten y coadyuven al reconocimiento de créditos entre las diferentes modalidades y, en su caso, entre instituciones nacionales e internacionales. Artículo 20° De conformidad con lo expresado en los artículos décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno de este capítulo V, las IES establecerán los acuerdos que consideren la movilidad institucional e interinstitucional para las modalidades escolarizada y alternativa, y entre éstas mismas atendiendo a los planes y programas de estudio establecidos. 21° Las IES considerarán el uso de las tecnologías de comunicación e información para posibilitar la movilidad académica interinstitucional de sus estudiantes, entre las modalidades escolarizada y/o alternativa.

CAPÍTULO VI Evaluación y acreditación. Artículo 22° Las IES considerarán la diversificación de estrategias de evaluación, haciendo uso de la infraestructura de tecnologías de información y comunicación. Artículo 23° Las IES considerarán la posibilidad de aplicar las evaluaciones en forma presencial o a distancia, de conformidad con las particularidades metodológicas de estudio y de formación en las distintas áreas del conocimiento.

CAPÍTULO VII Servicio social. Artículo 25° I. Flexibilizar normas institucionales con el fin de que el servicio social se pueda realizar en congruencia con la modalidad educativa alternativa.

CAPÍTULO VIII Titulación. Artículo 26° Se reconocerán en principio las opciones de titulación ya establecidas por las IES incorporando el uso de las tecnologías de información y comunicación para la obtención del título diploma o grado así como para la defensa de su trabajo recepcional, en su caso.

CAPÍTULO IX Propiedad intelectual. Artículo 27° La titularidad del Derecho de Autor sobre los materiales y productos desarrollados y elaborados por el personal docente o de investigación de la IES, deberá sujetarse a lo dispuesto en la Ley Federal de los Derechos de Autor.

Sistema de Evaluación y Acreditación de Modalidades Mixtas y No Escolarizadas

Como señalamos inicialmente en 1991 se crearon los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), por un acuerdo de colaboración entre la SEP y la ANUIES. En el año 2000 ambas instituciones impulsaron la creación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES), para apoyar el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior. El COPAES es un organismo no gubernamental que otorga el reconocimiento a las asociaciones profesionales y agencias privadas acreditadoras, que regula y coordina los procesos de acreditación con base en la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE, 1997) de la UNESCO.

Con el establecimiento del COPAES, a partir del año 2001 se inició la integración de un Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior en México. Entre las instituciones asociadas constituyentes del COPAES destacan: la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A. C. (ANUIES) y la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, A. C. (FIMPES) que han contribuido a la regulación de la educación superior a distancia en el país.

De 1991 a junio de 2008 los CIEES reportaron la acreditación de más 3,500 programas a nivel nacional. Hasta 2003 los CIEES evaluaron y acreditaron únicamente las IES públicas, a partir de 2004 se incluyeron las IES tecnológicas, y a partir de 2005 se incluyeron las IES privadas. De junio de 2002 a junio 2008 el COPAES acreditó 1,561 programas académicos. En suma, los CIEES y el COPAES han evaluado más de 5,000 programas académicos de posgrado, licenciatura, técnico superior universitario y profesional asociado, por disciplinas o áreas de conocimiento. (CIEES, COPAES, 2008).

Sin embargo, a pesar del número de programas académicos evaluados y acreditados por los CIEES de 1997 a 2008 únicamente se “explicitaron” 22 programas de educación en las modalidades abierta y semiescolarizada, a distancia y virtual.

Las primeras cinco licenciaturas en las modalidades abierta y semiescolarizada fueron evaluadas y acreditadas con criterios establecidos para los programas escolarizados, y sólo la última con criterios específicos para la acreditación de la modalidad:

Programas de licenciatura en las modalidades abierta y semiescolarizada acreditados por los CIEES

Instituto Politécnico Nacional (IPN)	Escuela Superior de Comercio y Administración Santo Tomás	Comercio Internacional (Sistema Abierto) (sic)	Licenciatura	23/09/1997	Ciencias Sociales y Administrativas
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)	Facultad de Enfermería y Obstetricia Puebla	Enfermería (SUA) (sic)	Licenciatura	16/08/2005	Ciencias de la Salud
Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM)	Escuela de Humanidades Cuernavaca	Filosofía (modalidad semiescolarizada) (sic)	Licenciatura	26/08/2005	Educación y Humanidades
Universidad de Guadalajara (UDG)	CUCSyH	Abogado (semiescolarizado) (sic)	Licenciatura	12/09/2005	Ciencias Sociales y Administrativas
Universidad Veracruzana (UV)	Facultad de Ciencias y Técnicas de la Comunicación Veracruz	Ciencias de la Comunicación (Modalidad Abierta) (sic)	Licenciatura	28/01/2008	Ciencias Sociales y Administrativas

Programas evaluados por los CIEES al 30 de junio de 2008 www.ciiies.edu.mx

Para enfrentar la carencia de criterios de evaluación y acreditación de los sistemas y programas de educación superior no escolarizados, los CIEES se apoyaron en grupos colegiados de representantes de las universidades e institutos de educación superior para elaborar la *Metodología General para la Evaluación de Programas Educativos Modalidades Mixtas y No Escolarizadas, un Manual para la Autoevaluación y una Tabla-Guía de Autoevaluación Modalidad Mixta y No Escolarizada (2006)*.

La Tabla-Guía tiene como propósito promover la autoevaluación de programas académicos de educación abierta, semiescolarizada, a distancia y virtual en las IES públicas y privadas, con base en 11 categorías y más de 300 indicadores de evaluación y valoración global de las instituciones y los programas educativos. A continuación destacamos los más significativos:

Tabla-Guía de Autoevaluación de Modalidades Mixtas y No Escolarizadas

1) Normatividad y Políticas Generales

- Registro oficial de los programas académicos
- Misión y visión
- Marco jurídico
- Políticas de asignación del gasto y rendición de cuentas

2) Planeación y Evaluación

- Clima organizacional
- Plan de desarrollo de la
- Proyectos de mejoramiento y aseguramiento de la calidad del programa educativo
- Modelo educativo

3) Modelo Educativo y Plan de Estudios

- Modelo educativo
- Fundamentos del plan de estudios
- Perfil de ingreso
- Perfil de egreso
- Plan de estudios
- Cumplimiento temático
- Actualización del plan de estudios y de las asignaturas
- Métodos de enseñanza-aprendizaje
- Evaluación del proceso de enseñanza-aprendizaje
- Utilización de tecnologías educativa y de la información
- Servicio social

4) Alumnos

- Ingreso de estudiantes
- Trayectoria escolar
- Egreso
- Titulación

5) Personal Académico

- Membresía del personal académico al SNI, al SNCA o a otros organismos académicos
- Carga académica diversificada
- Programa de superación académica
- Participación en encuentros académicos
- Movilidad e intercambio de profesores
- Evaluación del personal académico
- Estímulos al desempeño del personal académico
- Formas de organización del trabajo del personal académico

6) Servicios de Apoyo a los Alumnos

- Asesoría de apoyo al aprendizaje
- Servicios de tutoría en apoyo al aprendizaje de los estudiantes.
- Programa de apoyo para la inserción laboral.
- Programa de enseñanza de idiomas
- Programa de becas
- Reconocimiento a los estudiantes de alto desempeño

7) Infraestructura, Instalaciones, Equipo y Servicios

- Aulas
- Espacios para profesores
- Laboratorios y talleres
- Instalaciones especiales y espacios para encuentros académicos
- Biblioteca
- Programa de infraestructura y mantenimiento de instalaciones y equipos
- Programa de seguridad, de higiene y de protección civil

- 8) Impacto del Programa
 - Cobertura social del programa educativo
 - Vínculo permanente egresado – División SUA
- 9) Productividad Académica-Docencia-Investigación
 - Productividad académica en la investigación
 - Desarrollo de tecnología educativa: innovaciones y elaboración de recursos de apoyo al aprendizaje.
 - Mejoramiento de la docencia: actualización pedagógica y/o disciplinaria
 - Articulación de la investigación con la docencia
- 10) Vinculación con Sectores de la Sociedad
 - Vínculos formales
 - Fuentes extraordinarias de financiamiento
 - Evolución del programa
- 11) Estructura Tecnológica
 - Diseño del curso
 - Impartición del curso
 - Uso de la plataforma tecnológica
 - Administración y servicios de soporte académico

Durante el periodo del 2006 al 2008 se incrementaron las evaluaciones y acreditaciones de programas no escolarizados. Sin embargo, sólo se explicitaron la evaluación y acreditación de 15 programas de posgrado en la modalidad virtual del ITESM y una licenciatura de la UDG. Otros programas académicos acreditados por los ClIES aparecen publicados sin que se indique la modalidad específica correspondiente, aún cuando son programas que se imparten únicamente en modalidades no escolarizadas, como en algunos casos de la UNAM.

Programas de licenciatura en las modalidades abierta y virtual acreditados por los CIIES

Educación y Humanidades: 9 programas

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)	Universidad Virtual	Administración de Instituciones Educativas	Maestría	4/01/2007	Educación y Humanidades
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Virtual	Ciencias de la Información y Administración del Conocimiento	Maestría	4/01/2007	Educación y Humanidades
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Virtual	Educación (con acentuación en Consejería y Desarrollo Educativo)	Maestría	4/01/2007	Educación y Humanidades
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Virtual	Educación (con acentuación en Procesos de Enseñanza y Aprendizaje)	Maestría	4/01/2007	Educación y Humanidades
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Virtual	Tecnología Educativa	Maestría	4/01/2007	Educación y Humanidades
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Virtual	Tecnología Educativa (Grado Conjunto con U de Brish Columbia)	Maestría	4/01/2007	Educación y Humanidades
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Virtual Monterrey	Estudios Humanísticos	Maestría	1/01/2007	Educación y Humanidades
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Virtual	Innovación Educativa	Doctorado	4/01/2007	Educación y Humanidades
Universidad de Guadalajara (UDG)	Sistema de Universidad Virtual	Educación (Modalidad Virtual)	Licenciatura	28/11/2006	Educación y Humanidades

Ciencias Sociales y Administrativas: 7 programas

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)	Universidad Virtual Monterrey	Administración Financiera	Especialidad	2/06/2007	Ciencias Sociales y Administrativas
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Virtual	Comercio Electrónico	Especialidad	26/02/2007	Ciencias Sociales y Administrativas
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Virtual	Global MBA for Latin American Managers (Conjunto con U Thunderbird)	Maestría	23/03/2007	Ciencias Sociales y Administrativas
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Virtual	Administración	Maestría	26/02/2007	Ciencias Sociales y Administrativas
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Virtual Monterrey	Comercio Electrónico	Maestría	25/05/2007	Ciencias Sociales y Administrativas
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Virtual	Gestión Pública Aplicada	Maestría	26/01/2007	Ciencias Sociales y Administrativas
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Virtual Monterrey	Administración de Tecnologías de Información	Maestría	2/06/2007	Ciencias Sociales y Administrativas

Programas evaluados por los CIEES al 30 de junio de 2008 www.ciees.edu.mx

Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior Privada a Distancia

La Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, A. C. (FIMPES) es una asociación civil de afiliación voluntaria, que evalúa y acredita las IES particulares que cumplen con los criterios de calidad establecidos por el gobierno. Las acreditaciones que realiza la FIMPES con el apoyo de cuerpos colegiados, son de tipo institucional y abarca a todas las unidades académicas, los programas y servicios ofrecidos. Los programas evaluados y acreditados adquieren el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) que otorga la Secretaría de Educación Pública (SEP). Los criterios de acreditación tienen fundamento en el “*Sistema para el Ingreso y Permanencia en la FIMPES a través del Fortalecimiento y Desarrollo Institucional*”, aprobado por su Asamblea General el 8 de

Noviembre 2007. Del documento *Criterios de Acreditación* destaca el Capítulo XI-Educación a Distancia en el que se establecen seis apartados de los que mencionamos los incisos más específicos:

Criterios de Acreditación de la FIMPES (2007)
Capítulo XI-Educación a Distancia

XI.a) Congruencia con la Misión Institucional. La institución debe (11-1) asegurar que la Educación a Distancia que imparte sea congruente con la misión institucional y garantizar que todos sus programas académicos compartan los mismos valores, ideario, principios y estándares personales e institucionales, independientemente de la forma de impartición. La institución que imparte Educación a Distancia debe (11-2) contar con un modelo pedagógico en el que se establezcan los lineamientos teóricos, operativos y tecnológicos apropiados, asegurando que sus contenidos y cobertura corresponden al perfil de su oferta educativa. La institución debe (11-3) tener un proceso de planeación, programación, presupuestación y normatividad para la operación de sus programas de Educación a Distancia. La institución debe (11-4) garantizar que los materiales, reconocimientos, acreditaciones, documentación interna y demás elementos materiales y electrónicos compartan la misma identidad institucional. La institución debe (11-5) contar con un fundamento académico y operativo para la impartición de cada programa de Educación a Distancia. (Razones por las cuales cada programa debe ser impartido a distancia). XI.b) Validez Oficial de Estudios: La institución debe (11-6) haber registrado –ante las instancias y autoridades correspondientes– el programa curricular de cada programa de Educación a Distancia. La institución debe (11-7) otorgar un reconocimiento académico con validez oficial a quienes concluyan exitosamente cada programa de Educación a Distancia. XI.c) Admisión. Para cada programa educativo a distancia deben (11-9) definirse, difundirse y aplicarse los requisitos de admisión correspondientes. XI.d) Profesorado. La institución debe (11-10) asegurar que los profesores de

esta modalidad cuenten con el grado académico mínimo requerido por el perfil (nivel) educativo correspondiente. La institución debe (11-11) asegurar que los profesores que participan en estos programas cuenten con la capacitación pedagógica y técnica acorde con esta modalidad. La institución debe (11-12) asegurar que los profesores que participan en estos programas gocen de los mismos beneficios, servicios, derechos y obligaciones a que pudiesen tener derecho sus contrapartes presenciales (en su caso). XI.e) Servicios De Apoyo a Estudiantes. La institución debe (11-15) asegurar que los estudiantes que participan en los programas a distancia tengan acceso a todos los servicios de apoyo, asesoría, capacitación técnica, académica y administrativa, así como a los beneficios, derechos y obligaciones que pudiesen requerir en el transcurso de sus programas de educación a distancia, tal como sus contrapartes presenciales (en su caso). XI.f) Evaluación. La institución debe (11-23) garantizar que los mecanismos de evaluación del desempeño académico de los estudiantes sean competitivos y equivalentes a los empleados por otras instituciones para la evaluación de las mismas materias, ya sea en forma presencial o a distancia.

Dada la reciente aprobación de los criterios de la FIMPES en 2007 para evaluar y acreditar programas de educación a distancia de instituciones privadas, aún no se reporta ninguno. Vale la pena señalar que algunas IES privadas han solicitado la evaluación y certificación de sus programas académicos a la Southern Association of Colleges and Schools (SACS) de Estados Unidos, como es el caso del ITESM.

Marcos Normativos de los Sistemas de Educación a Distancia y Virtual de las UIES Públicas y Privadas

En 1995 el gobierno federal puso a disposición de las IES públicas y privadas una infraestructura de redes de telecomunicaciones instalada y en operaciones para fortalecer la educación superior a distancia. Las instituciones con mayor trayectoria en la educación abierta y semiescolarizada iniciaron una fase de intenso desarrollo en el cam-

po de la educación a distancia y virtual, para posicionarse como líderes a nivel nacional e internacional. Para los propósitos del presente documento seleccionamos cinco universidades e institutos con experiencia en las diferentes modalidades educativas, y con marcos normativos institucionales específicos vigentes, disponibles en sus páginas Web, que regulan las estructuras académicas y administrativas de los sistemas de educación a distancia y virtuales¹³⁴:

- En 1997 se creó la Universidad Virtual del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), con base en la estructura e infraestructura del Sistema de Educación Interactiva Vía Satélite (SEIS, 1989).
- En 1997 se creó el Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia (SUAYED) y la Universidad en Línea de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con la integración del Sistema Telecampus-UNAM (1994) y la estructura académica y administrativa del Sistema Universidad Abierta (SUA, 1972).
- En 2001 se creó el *Campus Virtual Politécnico* o *PoliVirtual* del Instituto Politécnico Nacional (IPN), con el antecedente del Sistema Abierto de Enseñanza (SADE, 1974).
- En 2003 se creó la Universidad Veracruzana Virtual (UV2) de la Universidad Veracruzana (UV), con el antecedente del Sistema de Enseñanza Abierta (SEA, 1980).
- En 2005 se creó el Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara (UDG), con las estructuras subyacentes de la Coordinación General del Sistema para la Innovación del Aprendizaje (INNOVA, 1999), la Coordinación de Educación Continua, Abierta y a Distancia (CECAD, 1994); la División de Educación Abierta y a Distancia (DEAD), y el Sistema de Universidad Abierta y a Distancia (SUAD, 1990).

¹³⁴ Se excluyeron las IES con programas académicos a distancia o virtuales que están regulados únicamente por la normatividad de los sistemas presenciales.

Marcos Normativos de los Sistemas de Educación a Distancia y Virtual

Marcos Normativos	Estructuras Orgánicas	Cuerpos Colegiados
Estatuto General del Sistema Tecnológico de Monterrey, Título VI Organización y Gobierno de la Rectoría de la Universidad Virtual (1998). * Nuevo Reglamento Académico de Posgrado (2008).	Rectoría de la Universidad Virtual (ITESM)	*Aprobado por el Senado Universitario del ITESM el 14 de julio de 2008
Reglamento General de Estudios de Posgrado de la UNAM	Coordinación del Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia (UNAM)	Aprobado en sesión extraordinaria del Consejo Universitario de la UNAM el día 29 de Septiembre de 2006.
Reglamento de Estudios de Posgrado del IPN	Coordinación del Campus Virtual Politécnico (IPN)	Aprobado por el H. XXIV Consejo General Consultivo del IPN en su Novena Sesión Ordinaria, celebrada el 30 de junio de 2006.
Estatuto General. Título Segundo de la Organización de la Rectoría. Capítulo II: De la Dirección General de la Universidad Veracruzana Virtual.	Dirección General de la Universidad Veracruzana Virtual (UV)	Acuerdo del Rector del 12 de junio 2003, ratificado en Consejo Universitario General del 11 de julio de 2003
Estatuto Orgánico del Sistema de Universidad Virtual de la UDG.	Rectoría del Sistema Universidad Virtual (UDG)	Aprobado por el H. Consejo. General Universitario el 6 abril de 2006.

Universidad Virtual del ITESM

En el *Estatuto General del Sistema Tecnológico de Monterrey*, el Título VI *Organización y Gobierno de la Rectoría de la Universidad Virtual* (1998) hace referencia a las estructuras administrativas y académicas y a las atribuciones y obligaciones de los directivos de la UV-ITESM. El *Nuevo Reglamento Académico de Posgrado* (2008) de la Universidad Virtual del ITESM es el principal instrumento normativo, en razón de que actualmente se imparten 10 Maestrías, 2 Especialidades y 1 Doctorado en la modalidad virtual. Este Reglamento se aprobó el 1 de junio de 2004 y la última actualización entró en vigor el 14 de julio de 2008 con la aprobación del Senado Universitario del ITESM.

El documento está integrado por 13 Capítulos con 61 artículos, y plantea dos principios fundamentales para ingresar a la UV-ITESM: 1) acreditación y revalidación de estudios realizados en otras instituciones por la Secretaría de Educación Pública, y 2) sustitución y transferencia de materias cursadas y aprobadas en otros *campus* u otros programas académicos del Instituto. El Reglamento plantea los criterios de admisión,

ingreso, permanencia y egreso; revalidaciones, acreditaciones y transferencias; periodos escolares y de inscripción; evaluación del aprendizaje, requisitos de graduación y distinciones académicas. Del Nuevo Reglamento Académico de Posgrado de la UV-ITESM destaca el código de ética como principio de la evaluación, que es un tema muy controvertido en estas modalidades educativas, y las sanciones por deshonestidad académica según se establecen en sus últimos artículos:

Nuevo Reglamento Académico de Posgrado (2008) **Sanciones por deshonestidad académica**

Artículo 56. Serán considerados académicamente deshonestos los actos individuales o colectivos en que se presenta como propio el conocimiento ajeno, tales como: copia de exámenes, tareas, trabajos o proyectos, plagio de textos, omisión de cita o fuente bibliográfica, sustitución de personas en los exámenes, falsificación de documentos o datos, presentación de trabajos o proyectos elaborados por terceros y cualquier tipo de acción que atente contra la honestidad académica en el Tecnológico de Monterrey. Se considerará responsable tanto al alumno que comete la falta como al que permite que se efectúe. Cuando un alumno cometa un acto de deshonestidad académica tal como está definido en este artículo, el profesor le asignará una calificación de deshonestidad académica usando las siglas DA, en la actividad de aprendizaje o en la calificación final según corresponda. El DA equivale a diez para efectos de cálculo de promedio.

Artículo 57. Cuando un profesor detecte un acto académico deshonesto tal como queda definido en el artículo 56, deberá realizar las siguientes acciones: 1. Documentar por escrito el caso de deshonestidad académica y entregarlo al director del programa académico. 2. Asignar al alumno una calificación de deshonestidad académica en la evaluación de la actividad de aprendizaje en cuestión o en la calificación final del curso, de acuerdo con la gravedad de la falta. 3. Notificar por escrito al alumno que se ha hecho acreedor a esta sanción (DA). El di-

rector del programa académico deberá notificar por escrito la sanción al responsable de la Universidad Virtual en el campus o sede receptora y al director de Servicios Escolares de la Universidad Virtual.

Artículo 58. El alumno podrá apelar la calificación DA asignada mediante una solicitud por escrito a su director de programa, argumentando lo que a su derecho convenga. El plazo para apelar la calificación DA vence cinco días hábiles después de que el alumno haya sido notificado por escrito. Al recibir una apelación, el director del programa nombrará un comité para que analice el caso y reporte su decisión final e inapelable. El director del programa informará por escrito el veredicto del comité al alumno, al responsable de la Universidad Virtual en el campus o sede receptora, al profesor correspondiente y a la Dirección de Servicios Escolares de la Universidad Virtual. El alumno deberá recibir la resolución del comité en un plazo no mayor a siete días hábiles a partir de la recepción de su apelación.

Artículo 59. El alumno que reciba una calificación DA final y decida no apelar quedará automáticamente sin acceso al curso cinco días hábiles después de haber recibido la notificación. El alumno que reciba una calificación DA final y presente una apelación continuará su participación en el curso y deberá esperar el veredicto del comité. Si el DA es ratificado, el alumno quedará sin acceso al curso a partir de recibir la notificación del director del programa. Artículo 60. El alumno será dado de baja, en forma definitiva, de la Universidad Virtual al acumular dos calificaciones DA, ya sea en las actividades de aprendizaje o en la calificación final. Artículo 61. Aquellos alumnos que se hagan acreedores a una calificación de DA ya sea en una actividad de aprendizaje o en la calificación final, perderán el derecho a obtener mención honorífica.

El modelo educativo de la Universidad Virtual del ITESM está definido con base en un sistema conceptual y un sistema operativo, y los

subsistemas respectivos que se interconectan y determinan entre sí. *El sistema conceptual presenta las ideas que fundamentan el quehacer educativo y el sistema operativo da cuenta de las estrategias y procedimientos operativos que permiten su funcionamiento.* (ITESM, Modelo educativo)

Sistema Conceptual: subsistema filosófico, subsistema pedagógico y subsistema tecnológico.

Sistema Operativo: subsistema de diseño instruccional, subsistema de docencia, subsistema de investigación educativa, subsistema de tecnología educativa y subsistema de administración.

El marco normativo de la evaluación y la acreditación general de los programas de posgrado de la UV-ITESM es el *Reglamento de Tesis del Programa de Graduados en Ingenierías y Tecnologías*, en el que se establecen los lineamientos generales para la elaboración, presentación de avances y defensa de la tesis que se realiza de manera presencial frente a un comité. Sin embargo, en caso de ausencia de un miembro del comité, el Reglamento prevé: *(La) defensa deberá ser videograbada sólo cuando uno o varios del comité se encuentre(n) fuera del Campus, es decir, en otra Sede; por lo que el vídeo junto con el documento de tesis, deberán ser enviados al PGIT para ser revisados por el resto del comité y estos últimos enviar sus comentarios al alumno, quien a su vez los comentará con su asesor principal. (En caso de que TODOS (sic) los miembros del comité sean del Campus al que pertenece el alumno, NO (sic) será necesario enviar el vídeo.) En lugar de videograbar la defensa, se recomienda usar videoconferencia cuando esto sea posible.*

Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia (SUAYED) de la UNAM

El Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia (SUAYED) de la UNAM se creó en 1997 con base en la estructura orgánica del Sistema Universidad Abierta (SUA) y se rige principalmente por el Estatuto del SUA (1972) y el Reglamento el Estatuto del SUA de la

UNAM Relativo al Ingreso, la Permanencia y los Exámenes (1997), aprobados por el Consejo Universitario. Por la complejidad del sistema y la diversidad de áreas de conocimiento y programas que se imparten, lo no previsto en la normatividad del SUAyED se rige también por la normatividad establecida para el sistema presencial: el Reglamento General de Inscripciones, el Reglamento General de Exámenes, el Reglamento General de Estudios Técnicos y Profesionales, el Reglamento de las Licenciaturas en Campi Universitarios Foráneos, el Reglamento General de Estudios de Posgrado, y en general por la Legislación Universitaria.

Dada las transformaciones del Sistema Universidad Abierta desde su creación en 1972, y del sistema de educación a distancia (Universidad en Línea) en 1997, la Coordinación del Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia (CUAED) creó un Consejo Asesor y dos Comisiones Especiales para llevar a cabo un análisis de la normatividad vigente y hacer propuestas para el sistema. Una Comisión se encargó de revisar y actualizar el Estatuto y Reglamento del SUA y hacer una propuesta de normatividad para la Educación a Distancia, y la otra Comisión se encargó de hacer una propuesta para Asuntos Académico-Administrativos.

Entre las funciones del Consejo Asesor de la CUAED se le asignó hacer propuestas de políticas y elaborar criterios y lineamientos para la organización, administración y gestión del SUAyED: *Diseñar y presentar ante las instancias legales correspondientes, los Lineamientos del Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia que regirán estas modalidades educativas en la Universidad; Opinar sobre el establecimiento del Sistema Abierto y Educación a Distancia en entidades académicas universitarias; y Manifestar su opinión razonada sobre los proyectos de educación abierta y a distancia que con este fin le sean enviados.*

El Consejo Asesor elaboró su Reglamento Interno y una propuesta normativa sobre *Las Figuras Académicas Participantes en el Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia*, para someterla a consideración en el proceso de Reforma al Estatuto del Personal Académico de la UNAM.

Actualmente, en el SUAyED se imparten 1 carrera técnica y 10 licenciaturas con 13 planes de estudios en la modalidad a distancia, de las 19 licenciaturas con 29 planes de estudio del Sistema Universidad Abierta, de diez facultades y dos escuelas nacionales que se rigen por el Estatuto y Reglamento mencionados. Los programas académicos están organizados en cuatro áreas de conocimiento: Ciencias Biológicas y de la Salud, Ciencias Sociales, Humanidades, y Física, Matemáticas e Ingeniería. Además se imparten 5 Especializaciones y 9 programas de Maestría que se rigen por el *Reglamento General de Estudios de Posgrado*, aprobado por el Consejo Universitario el 26 de septiembre de 2006. Este reglamento ha incorporado de manera puntual y específica artículos referidos a las modalidades abierta, a distancia o mixta.

Reglamento General de Estudios de Posgrado de la UNAM (2006)

Título I. Capítulo Único Disposiciones Generales. Artículo 1o.- Son estudios de posgrado los que se realizan después de la licenciatura; tienen como finalidad la formación de profesionales y académicos del más alto nivel, y se imparten en las modalidades presencial, abierta, a distancia o mixta. Al término de los estudios de posgrado se otorgarán los grados de especialista, maestro o doctor. Artículo 6o.- En los casos de creación o modificación de un programa o plan de estudios en la modalidad abierta o a distancia, el Consejo de Estudios de Posgrado solicitará opinión técnica a la Comisión Académica del Sistema de Universidad Abierta o al Consejo Asesor de la Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia, según corresponda, para turnar la propuesta a las instancias correspondientes. Capítulo VI De los Comités Académicos. Artículo 40.- El comité académico tendrá las siguientes atribuciones y responsabilidades generales: (...) b) Solicitar la opinión del Consejo de Estudios de Posgrado y, en su caso, del Consejo Asesor de la Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia o de la Comisión Académica del Sistema de Universidad Abierta (sic), respecto de las modificaciones al o los planes de estudio de educación abierta y a distancia, para ser turnados a los consejos académicos de área correspondientes.

Título III. De las atribuciones de los consejos técnicos, de los directores de las entidades académicas, de los Consejos Académicos de Área, del Consejo Asesor de la Coordinación De Universidad Abierta Y Educación A Distancia y de la Comisión Académica del Sistema de Universidad Abierta (sic). Capítulo IV Del Consejo Asesor de la Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia. Artículo 48.- El Consejo Asesor de la Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia brindará asesoría técnica a los consejos técnicos, comités académicos, Consejo de Estudios de Posgrado y consejos académicos de área que lo soliciten, en la elaboración de los objetivos, planes y programas, niveles y medios de aprendizaje. Esta asesoría técnica comprenderá aspectos del proceso de enseñanza-aprendizaje mediante el uso de materiales didácticos y las tecnologías de la información y la comunicación. Capítulo V De la Comisión Académica del Sistema de Universidad Abierta. Artículo 49.- La Comisión Académica del Sistema de Universidad Abierta de la UNAM brindará asesoría técnica a los consejos técnicos, comités académicos, Consejo de Estudios de Posgrado y consejos académicos de área que lo soliciten, en la elaboración de los objetivos, planes y programas, niveles y medios de aprendizaje de esta modalidad de estudios. (Subrayado de la autora)

El SUAyED de la UNAM está estructurado como un suprasistema universitario complejo, en el que la CUAED cumple la función de coordinar los subsistemas de académicos de educación abierta y a distancia en facultades y escuelas; y los subsistemas de gestión, administración y operación.

Considerando la complejidad del SUAyED no es posible señalar un solo modelo académico, educativo, pedagógico y didáctico. Sin embargo, en todos los casos se habla de un modelo abierto y flexible, con bases teóricas y metodológicas de vanguardia y criterios de enseñanza, aprendizaje y evaluación desde un enfoque constructivista.

Campus Virtual Politécnico o PoliVirtual del IPN

El Campus Virtual Politécnico o PoliVirtual del IPN cuenta con una Red de Centros de Educación Continua a través de la cual ha consolidado su oferta de educación continua¹³⁵. El Sistema Institucional de Información Jurídica no incluye alguna normatividad específica sobre las modalidades educativas no escolarizadas. Sin embargo, al igual que el ITESM y la UNAM, el IPN reconoció las modalidades no presenciales y mixtas para programas de doctorado, maestrías y especialidades en el área médica, que se consideran en el *Reglamento de Estudios de Posgrado-IPN* (2006) en los capítulos y artículos siguientes:

Reglamento de Estudios de Posgrado-IPN (2006)

Capítulo Primero. Disposiciones Generales. Artículo 11. Los estudios a que se refiere el presente Reglamento podrán impartirse en las modalidades presencial, no presencial y mixta, así como en aquellas otras que se generen por los avances que el desarrollo pedagógico, científico y tecnológico permitan establecer, anteponiendo el criterio de preservación de la calidad académica. Cada programa, independientemente de su modalidad, deberá contar con aprobación del Consejo General Consultivo del Instituto, previo registro individual e independiente que otorgue la Secretaría, con excepción de los previstos en el artículo anterior. Artículo 12. Podrán realizarse actividades docentes y de investigación inherentes a los estudios de posgrado fuera de las instalaciones de las unidades académicas, ya sea en laboratorios, unidades hospitalarias, de investigación, de producción o servicios y sedes apropiadas para el desarrollo de dichos estudios, las cuales deberán estar contempladas en el plan de estudios que corresponda. En el caso de programas de posgrado que se impartan en sedes externas a las unidades académicas y en cualquiera de las modalidades previstas en el artículo anterior, deberán especificarse en la convocatoria correspondiente los mecanismos de operación y la ubicación de las sedes. La apertura de nuevas

135 Licenciaturas y posgrados enunciados en las páginas Web del IPN no están disponibles.

sedes deberá contar con la aprobación del colegio de profesores de la unidad académica correspondiente y cumplir con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría.

Capítulo Segundo. De los Planes y Programas de Estudio.

Artículo 19. En el caso de las asignaturas en modalidades no presenciales y mixtas, los créditos se computarán de acuerdo a las cargas de trabajo a desarrollar por el alumno, las cuales deben especificarse en los respectivos planes de estudio.

Capítulo Cuarto. De la Actividad Académica. Artículo 42.

(...) En el caso de los programas no presenciales y mixtos, los mecanismos de seguimiento del desarrollo de las tesis y tesinas podrán ser diferentes a los seminarios y se especificarán en el plan de estudios. Artículo 47. Un alumno podrá solicitar al director de una unidad académica o jefe de sección que le conceda un receso de un semestre en el caso de programas de especialidad, especialidades médicas y maestrías y hasta dos recesos de un semestre cada uno, para los programas de doctorado y especialidades o maestrías no presenciales y mixtas, los cuales podrán ser sucesivos o no.

Capítulo Séptimo. Del Personal Académico. Artículo 96. Para

los programas en modalidades no presenciales y mixtas, de conformidad con lo que señale el plan de estudios respectivo y las características de la organización del programa y las cargas de trabajo que ello implique, la Secretaría, con el apoyo del colegio académico y en coordinación con las áreas correspondientes del Instituto, establecerá los tipos de nombramiento que se requieran para los profesores que participen en estos programas, sus funciones, actividades y los requisitos para obtener dichos nombramientos. Artículo 99. V. Promover y participar en la impartición de asignaturas y programas de posgrado en los que se utilicen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Artículo 107. Los profesores colegiados, asistentes, de asignatura y de programas no presenciales o mixtos serán evaluados cada tres

años por el colegio de profesores del área correspondiente, quien propondrá a la Secretaría, a través del presidente del colegio, la ratificación o modificación del nombramiento. La Secretaría revisará la propuesta y, en caso de que proceda, lo autorizará y solicitará la emisión del nombramiento respectivo por parte de la autoridad correspondiente. (Subrayado de la autora)

El Campus Virtual Politécnico o PoliVirtual del IPN hace referencia a un modelo pedagógico que define como un "sistema computacional flexible, dinámico y de uso intuitivo", con base en materiales y actividades de apoyo al aprendizaje y evaluaciones en línea.

Universidad Veracruzana Virtual de la UV

La Universidad Veracruzana Virtual (UV2) se creó por acuerdo del Rector el 30 de enero de 2003, ratificado por el Consejo Universitario General de la Universidad Veracruzana (UV) el 11 de julio del mismo año, como quedó estipulado en el *Estatuto General de la Universidad* (2003). La Dirección General de la Universidad Veracruzana Virtual forma parte de la estructura orgánica de la Universidad y depende directamente de la Rectoría, en la misma jerarquía que la Dirección General del Sistema de Enseñanza Abierta. La Dirección General de la UV2 tiene una estructura conformada por una Dirección Académica, una Dirección Técnica, y los departamentos respectivos.

Estatuto General de la Universidad (2008)

En el Título Segundo, De la Organización de la Rectoría, el Capítulo XIII: De la Dirección General de la Universidad Veracruzana Virtual, Artículo 99-A.- La Dirección General de la Universidad Veracruzana Virtual es la responsable de establecer el sistema institucional para coadyuvar al desarrollo, producción difusión e impartición de programas educativos en la modalidad virtual, apoyados por las tecnologías de la comunicación e información. Artículo 99-F.- El Director General de la Universidad Veracruzana Virtual tendrá las atribuciones siguientes: I. Favorecer el

aprovechamiento de las capacidades humanas y tecnológicas para multiplicar las oportunidades de acceso al conocimiento y la cultura a sectores y poblaciones marginadas de la educación superior; II. Identificar áreas estratégicas en la formación de recursos humanos y de alta demanda para ser incorporadas a la modalidad de educación virtual; III. Promover el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para efectos de acrecentar las capacidades de aprendizaje independiente para la formación de por vida de los estudiantes; IV. Establecer alianzas con instituciones académicas y corporaciones líderes para el desarrollo y operación conjunta de contenidos, cursos y programas en esta modalidad; V. Establecer el sistema institucional para la operación, evaluación y gestión de la Universidad Veracruzana Virtual; VI. Definir y construir los mecanismos para atender las necesidades de capacitación de los participantes de la Universidad Veracruzana Virtual, docentes, de apoyo logístico y de administración del sistema y organizar los cursos o talleres que sean necesarios y pertinentes; VII. Contribuir a la reestructuración del Sistema de Enseñanza Abierta para adecuarlo a la operación de la Universidad Veracruzana Virtual, en coordinación con la Dirección General del Sistema de Enseñanza Abierta; VIII. Desarrollar programas de capacitación, actualización y reconversión laboral para profesionales y técnicos en ejercicio con base en la estrecha coordinación con asociaciones de profesionales, empresas, organismos públicos e instancias de certificación profesional. (Subrayado de la autora)

Actualmente la UV2 ofrece 2 licenciaturas, 1 especialización y 1 maestría. El modelo educativo de la UV2 en el nivel de posgrado se propone favorecer el autoaprendizaje para el desarrollo de competencias y habilidades básicas para planear, documentar realizar una investigación con base en una metodología de análisis estadísticos, de problemáticas en contextos reales, y una evaluación con criterios relacionados con los componentes involucrados en el desarrollo de un proyecto de investigación. El modelo instruccional se funda en la psicología cognitiva para promover el aprendizaje significativo.

Sistema de Universidad Virtual de la UDG

El Estatuto Orgánico del Sistema de Universidad Virtual (2006) fue aprobado por el H. Consejo General Universitario de la UDG el 6 abril de 2006, y otorga a esta entidad universitaria el reconocimiento de órgano desconcentrado de la Universidad de Guadalajara (UDG), y establece los principios rectores de la estructura orgánica y el funcionamiento del sistema:

Artículo 1. El presente Estatuto Orgánico regula la estructura y el funcionamiento del Sistema de Universidad Virtual.

Artículo 2. El Sistema de Universidad Virtual es un órgano desconcentrado de la Universidad de Guadalajara encargado de ofrecer, administrar y desarrollar programas educativos en la modalidad virtual, en los niveles medio superior y superior, así como de realizar actividades de investigación, extensión y difusión de la cultura.

Artículo 3. El Sistema de Universidad Virtual ofrece los programas educativos autorizados de conformidad con la normatividad universitaria.

El resto de los capítulos y artículos establecen el funcionamiento de las subestructuras de gobierno (órganos colegiados y la rectoría), y las subestructuras administrativas, académicas y tecnológicas, organizadas en tres direcciones. De ellas, la Dirección Académica incluye al Instituto de Gestión del Conocimiento y del Aprendizaje en Ambientes Virtuales (IGCAAV) y la Coordinación de Evaluación que guarda estrecha relación con el Instituto para cumplir con las funciones de evaluación del funcionamiento del Sistema.

Estatuto Orgánico del Sistema de Universidad Virtual (2006) Atribuciones de la Coordinación de Evaluación

- I. Diseñar los instrumentos necesarios para la evaluación de los servicios educativos, tecnológicos y de apoyo administrativo del Sistema;*
- II. Coordinar la evaluación del funcionamiento del Sistema;*
- III. Elaborar el informe de los resultados de la evaluación del funcionamiento de los procesos académicos;*

IV. *Difundir los resultados de la evaluación del funcionamiento del Sistema;*

V. *Coordinar la evaluación de los programas educativos del Sistema, de conformidad con la política institucional;*

VI. *Integrar los expedientes para los procesos de evaluación, acreditación y certificación en el Sistema;*

VII. *Apoyar los trabajos del Comité de Calidad;*

VIII. *Coordinar la evaluación de los cursos correspondientes a los programas educativos y del aprendizaje de los estudiantes;*

IX. *Diseñar los medios y criterios de evaluación para acreditar competencias, y*

X. *Las demás que la normatividad universitaria le asigne y aquellas que por la naturaleza de su función le correspondan.*

Actualmente el Sistema de Universidad Virtual (SUV-UDG) ofrece 5 licenciaturas. El *Modelo Educativo UDG-Virtual (2004)* está organizado a partir de comunidades de aprendizaje como centro del *modelo de aprendizaje y el modelo académico* convergentes:

- El modelo educativo está centrado en la persona, que recibe apoyo personal, servicios académicos, soporte tecnológico y apoyos administrativos.
- El modelo de aprendizaje está centrado en la persona que aprende y la comunidad de aprendizaje en la que actúa, y se orienta al desarrollo de saberes: ser, hacer, conocer, convivir, crear; e implica diversos modos de aprendizaje: interaprendizaje, intra-aprendizaje, hiperaprendizaje, meta-aprendizaje y autoaprendizaje.
- El modelo académico involucra cuatro procesos: gestión del conocimiento, gestión curricular, gestión de sistemas y ambientes de aprendizaje y evaluación.

Además, el modelo educativo global de la UDG-Virtual incluye un modelo docente, en el que se incluyen las funciones de facilitador del proceso de aprendizaje y los rasgos del perfil *que lo orientan a un quehacer centrado en personas y comunidades que aprenden.*

Por último, la evaluación y certificación, constituyen un eje articulador de todas las acciones académicas, administrativas, operativas y normativas.

Consideraciones finales

En las últimas cuatro décadas, las políticas y acciones gubernamentales para fortalecer la educación superior en México contribuyeron al desarrollo de la educación superior abierta y a distancia, la expansión de la infraestructura tecnológica de las telecomunicaciones con cobertura nacional e internacional, la flexibilización de las estructuras institucionales y los programas académicos, y la promoción de la evaluación de las instituciones y los programas para la toma de decisiones. Con tales propósitos se crearon, desaparecieron o substituyeron organismos cuyos propósitos fueron la organización, integración y regulación del sistema.

Después de un balance de la toma de decisiones y acciones en este campo, el propio gobierno ha emitido fuertes críticas con relación a las funciones incumplidas por los organismos evaluadores del sistema de educación superior, que se han caracterizado *por etapas de alta productividad y de definiciones importantes, pero también por periodos de inacción y poca efectividad; y (...) acciones realizadas hasta el momento han resultado insuficientes y limitadas para asegurar la mejora continua de la calidad de la educación superior y para que la sociedad esté cabalmente informada de sus resultados.* (PND, 2001-2006)

Frente a la problemática de la evaluación y la acreditación, el *Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006* propuso actualizar y consolidar el *Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación* y sus organismos especializados. En consecuencia, el *Programa Sectorial de la Educación 2007-2012* establece como acciones prioritarias: *Crear organismos especializados a cargo de evaluar y acreditar la calidad de los programas de educación superior, en las modalidades abierta y a distancia.* (PND, 2007-2012)

El Programa Sectorial de Educación (PSE, 2007-2012), por primera ocasión ha planteado de manera amplia y detallada los objetivos gubernamentales para impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en todos los niveles del sistema educativo, apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.

Objetivos del Programa Sectorial de Educación 2007-2012

Objetivo 3

Impulsar el desarrollo y utilización de tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento.

El uso didáctico de las tecnologías de la información y la comunicación, para que México participe con éxito en la sociedad del conocimiento. Se promoverán ampliamente la investigación, el desarrollo científico y tecnológico y la incorporación de las tecnologías en las aulas para apoyar el aprendizaje de los alumnos. Se fortalecerá la formación científica y tecnológica desde la educación básica, contribuyendo así a que México desarrolle actividades de investigación y producción en estos campos.

Educación superior

3.5 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.

- *Propiciar la utilización de espacios virtuales que acerquen a los docentes y estudiantes a esas tecnologías y les permitan desarrollar competencias avanzadas para su uso.*
- *Promover el desarrollo de habilidades en el manejo de las*

tecnologías de la información y la comunicación.

- *Crear y fortalecer, con el apoyo de las instituciones de educación superior, las academias de ciencias y las asociaciones de profesionistas, la introducción al uso y desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, con miras a formar futuros diseñadores del hardware y software educativo y tecnológico.*

3.6 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.

- *Crear la Universidad Abierta y a Distancia para responder a la demanda de educación superior.*
- *Constituir el Sistema Nacional de Educación Abierta y a Distancia para contribuir a articular los esfuerzos en la materia.*
- *Promover programas de educación continua en la modalidad a distancia para atender las necesidades de actualización de los profesionistas en activo.*
- *Establecer lineamientos y mecanismos de regulación, criterios e instrumentos para evaluar y acreditar la calidad de los distintos programas educativos de educación superior abierta y a distancia.*

Los lineamientos políticos del Programa Sectorial de Educación para crear la Universidad Abierta y a Distancia, el Sistema Nacional de Educación Abierta y a Distancia, y establecer mecanismos, criterios e instrumentos para evaluar y acreditar programas educativos en estas modalidades educativas, revelan el interés de fortalecer la organización de un macrosistema nacional, los sistemas de las instituciones públicas y privadas, y los subsistemas que dan forma a sus estructuras orgánicas.

BIBLIOGRAFÍA

ANUIES (2000). La Educación Superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas para el desarrollo. Una propuesta de la ANUIES.

http://www.anuies.mx/servicios/d_estrategicos/documentos_estrategicos/21/index.html

ANUIES (2001a). Diagnóstico de la Educación Superior a Distancia en México 1999-2000.

ANUIES (2001b) Plan Maestro de Educación Superior Abierta y a Distancia. Líneas estratégicas para su desarrollo.

ANUIES (2004). Elementos Normativos a Considerar para los Programas de Educación Superior en Modalidades Alternativas a la Escolarizada. Una propuesta de ANUIES.

http://www.anuies.mx/e_proyectos/html/estrategicos1.html

CIIES. (2006) Metodología General para la Evaluación de Programas Educativos Modalidades Mixtas y No Escolarizadas.

CIIES. (2006) Tabla-Guía de Autoevaluación Modalidad Mixta y No Escolarizada

IESALC-ANUIES (2003). Estudio sobre el uso de las tecnologías de la información y la comunicación para la virtualización de la Educación Superior en México.

http://www.oei.es/quipu/mexico/programa_sectorial_educacion_mexico.pdf

FIMPES. Criterios de Acreditación de la FIMPES

http://www.fimpes.org.mx/acre_criterios.html

ITESM. Reglamento Académico de Posgrado. Universidad Virtual del ITESM.

<http://www.ruv.itesm.mx/portal/estructura/dad/se/admision/reglamento.htm>

ITESM. Reglamento de Tesis del Programa de Graduados en Ingenierías y Tecnologías

<http://www.ruv.itesm.mx/portal/promocion/qs/dgacit/reglamento/homedoc.htm>

ITESM. Modelo Educativo

<http://www.ruv.itesm.mx/portal/principal/qs/bienvenida/modelo.htm>

SEP. Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos. ACUERDO NÚMERO 14, por el que se establece la organización y funcionamiento. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 28 de Julio de 1978.
<http://www.sep.gob.mx/work/appsite/dgajuridicos/10ac14.htm>

IPN. Reglamento de Estudios de Posgrado del IPN

http://www.abogadogeneral.ipn.mx/reglamentos/rgto_posgrado.pdf

PND. Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006

<http://pnd.presidencia.gob.mx/>

PSE, Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

http://upepe.sep.gob.mx/prog_sec.pdf

UDG-Virtual. Estatuto Orgánico del Sistema de Universidad Virtual
<http://www.secgral.udg.mx/normatividad/nespecifica/EstatutoSistUdeGVirtual.pdf>

UDG-Virtual. Modelo Educativo. <http://mail.udgvirtual.udg.mx/categoria.php?id=57>

UNAM. Reglamento General de Estudios de Posgrado de la UNAM. <http://xenix.dgsca.unam.mx/oag/consulta/#>

UV. (2008) Estatuto General de la Universidad Veracruzana.

http://www.uv.mx/universidad/doctosofi/leguni/estatutos/documents/Estatuto_General_2008.pdf

SITIOS INSTITUCIONALES

ANUIES. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, A. C. <http://www.anui.es.mx/>

Campus Virtual Politécnico del IPN. <http://www.ccv.ipn.mx/>

CIIES. Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior.

<http://www.ciees.edu.mx/>

COPAES. Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C.

http://www.copaes.org.mx/que_es_el_copaes/que_es_el_copaes.htm

FIMPES. Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, A. C. <http://www.fimpes.ur.mx/>

IPN. Politécnico Virtual. <http://www.polivirtual.ipn.mx>

ITESM. Universidad Virtual: <http://www.ruv.itesm.mx/>

RNESD. Red Nacional de Educación Superior a Distancia

http://www.anuies.mx/r_academicas/red_nal.php

UNAM-SUAyED-CUAED. Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia (SUAyED). <http://www.cuaed.unam.mx/>

UDG. Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

<http://www.udgvirtual.udg.mx/>

UV. Universidad Veracruzana Virtual: <http://www.uv.mx/univirtual/>

LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN PARAGUAY: MARCO LEGAL Y EXPERIENCIAS

Julio M. Martín¹³⁶

RESUMEN

La desigual distribución de la población en el Paraguay, y las diferencias de calidad de la oferta educativa, además de un limitado avance de las comunicaciones y del uso de la tecnología, ofrecen una oportunidad para el desarrollo de la educación a distancia en el Paraguay, como una solución real a la inequidad de la educación en este país.

A pesar de existir un marco jurídico apropiado, proporcionado por la Constitución Nacional, y la Ley General de Educación, aún no se ha elaborado una normativa específica que regule la educación a distancia en el Paraguay.

Se han desarrollado algunos programas de educación a distancia, públicos y privados, mediados en el uso de tecnologías, y sin ellas, y varias universidades han incorporando el e-learning en su modelo educativo, por lo que es de esperar que, a corto plazo, comience a reglamentarse esta modalidad educativa.

¹³⁶ Rector Universidad Autónoma de Asunción.

ABSTRACT

Unequal distribution of the population in Paraguay, and the differences of quality of education, in addition to a limited advance of the communications and the use of the technology, provides an opportunity for the development of distance education in Paraguay, as a real solution to inequity of education in this country.

In spite of existing an appropriate legal frame, provided by the National Constitution, and the General Law of Education, not yet has been elaborated a specific norm regulating distance education in Paraguay.

Some programs of distance education, public and private, have been developed, using technologies, and without using them, and several universities are incorporating e-learning in their educative model, reason why it is to hope that, in the short term, this educational modality will begin to be regulated.

INTRODUCCIÓN

Paraguay es un país poco densamente poblado: 5.862.656 de personas (2005) habitan en una superficie de 406.750 Km², con una densidad poblacional de 13,7 hab./ Km²¹³⁷.

El país está dividido, geográficamente, en dos regiones, separadas por el río Paraguay: la Región Oriental, y la Región Occidental, o Chaco. La mayor parte de la población (97,5%) se concentra en la Región Oriental, que comprende solamente el 40% de la superficie total del Paraguay. El resto (2,5%), habita en la Región Occidental, que abarca el 60% de la superficie del país.

La mayoría de la población (57%) se localiza en las zonas urbanas, fundamentalmente, en la zona del Gran Asunción, en donde se concentra casi el 20% de la población del país. El resto de la población (43%), se ubica en el sector rural.

¹³⁷ La Constitución Nacional del Paraguay fue promulgada en junio de 1992, 3 años después de la reinstauración de la democracia en el país.

En Paraguay, hay dos idiomas oficiales: el Español y el Guaraní. Aunque la mayoría de la población habla el Español, gran parte del sector rural solo se comunica en Guaraní. La educación formal es bilingüe.

Aproximadamente, 1.625.000 estudiantes se hallan integrados en el sistema educativo, distribuidos en cuatro niveles: Educación Inicial, 95.000; Educación Escolar Básica (9 años de duración), 1.250.000; Educación Media (3 años de duración), 160.000; Educación Superior, 120.000.

Marco jurídico de la Educación

En el Paraguay, la Educación se rige por la Constitución Nacional (CN), la Ley General de Educación (LGE), y la Ley de Universidades (LU). A estos cuerpos legales fundamentales, se agregan otras Leyes y Reglamentos relacionados, como la Ley de Creación de la Agencia Nacional de Acreditación, la Ley No. 2529/04, que modifica a la Ley de Universidades, la Ley No. 2421/04, de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal, la Ley No. 1397/99, que crea el Consejo Nacional de Becas, la Ley No. 1028/97, General de Ciencia y Tecnología, por la que se crean el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACYT), y la Ley No. 2279/03, que modifica y amplía a la anterior, además de las respectivas leyes de creación de cada una de las universidades públicas y privadas habilitadas para prestar servicios educativos en el país.

La Constitución Nacional paraguaya garantiza:

- el derecho de todos los ciudadanos a la educación¹³⁸

¹³⁸ "Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo." (Art. 73, CN)

- el derecho a aprender y la igualdad de oportunidades en el acceso¹³⁹
- la libertad de enseñar¹⁴⁰

La responsabilidad de la educación, según la CN, es de la sociedad y, particularmente, de la familia, el Municipio y el Estado¹⁴¹.

La educación escolar básica, en Paraguay, es obligatoria, y gratuita en las escuelas públicas. Además de financiar la educación básica, el Estado tiene el deber de fomentar la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica, y la “capacitación para el trabajo por medio de la enseñanza técnica”¹⁴².

La organización del sistema educativo es responsabilidad esencial del Estado, con la participación de las distintas comunidades educativas, incluyendo a los sectores públicos y privados, así como al ámbito escolar y extraescolar¹⁴³.

La educación, en Paraguay, es bilingüe, por principio constitucional, y se imparte en Español y en Guaraní¹⁴⁴.

Los derechos y deberes constitucionales relativos a la educación, son reproducidos, casi textualmente, en la LGE¹⁴⁵, que, además, establece la responsabilidad del Estado de “asegurar a toda la

139 “Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna...” (Art. 74, CN).

140 “...sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, así como el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico.” (Art. 74, CN).

141 Art. 75, CN

142 Arts. 76 y 78, CN

143 Art. 76, CN

144 “La enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando. Se instruirá asimismo en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales de la República. En el caso de las minorías étnicas cuya lengua materna no sea el guaraní, se podrá elegir uno de los dos idiomas oficiales”. (Art. 77, CN).

145 El derecho a una educación integral y permanente, “en el contexto de la cultura de la comunidad”, el derecho a aprender y la “igualdad de oportunidades de acceder a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna”, así como la libertad de enseñar, “sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico” (Arts. 1, 2, y 3, LGE).

población del país el acceso a la educación y crear las condiciones de una real igualdad de oportunidades”¹⁴⁶.

El Estado ejerce sus funciones en el ámbito de la educación a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC)¹⁴⁷. El gobierno, la organización y la administración del sistema educativo paraguayo son responsabilidad del Poder Ejecutivo, en coordinación con los gobiernos departamentales y municipales¹⁴⁸.

La política educativa es definida y fijada por el Estado, “en consulta permanente con la sociedad a través de sus instituciones y organizaciones involucradas en la educación, respetando los derechos, obligaciones, fines y principios establecidos en esta ley”¹⁴⁹, y debe buscar “la equidad, la calidad, la eficacia y la eficiencia del sistema, evaluando rendimientos e incentivando la innovación”¹⁵⁰.

Normativa específica sobre educación a distancia

La LGE provee el marco adecuado para el desarrollo de la educación a distancia en el Paraguay. La mencionada norma puede, incluso, considerarse avanzada para el tiempo en que fue promulgada (1998), ya que a pesar del bajo nivel tecnológico y la precariedad de las instalaciones de telecomunicaciones de aquella época (no han variado significativamente en la actualidad), la LGE fomenta la educación a distancia, como una solución a la inequidad generada por las enormes diferencias de calidad de la Educación entre los principales centros urbanos y las demás poblaciones del Interior, y entre dichos centros urbanos y la Capital.

De esta manera, la LGE establece el deber del Ministerio de Educación y Cultura de promover “el uso de los medios previstos por la

146 Art. 4, LGE

147 Art. 18, LGE

148 Art. 89, LGE

149 Art. 19, LGE

150 Ibid.

tecnología de las comunicaciones a distancia...", además de disponer que "la autoridad competente de las telecomunicaciones" deberá reservar "frecuencias de radio, de televisión por aire, por cable u otro medio similar, para desarrollar iniciativas de educación a distancia"¹⁵¹.

La LGE establece, además, que el Gobierno "promoverá y apoyará la educación a distancia de iniciativa privada y reglamentará el currículo, los programas y el sistema de evaluación, para el reconocimiento oficial de los cursos y actividades impartidas y de sus respectivos certificados y títulos"¹⁵².

Sin embargo, y a pesar de estar expresamente estipulado en la Ley el deber del Estado de "asegurar a toda la población del país el acceso a la educación y crear las condiciones de una real igualdad de oportunidades"¹⁵³, a 10 años de promulgada dicha Ley, y tras 16 años de vigencia de la Constitución Nacional, la creación de esta "igualdad de oportunidades" es, precisamente, una de las principales tareas pendientes del Estado.

La falta de equidad en el acceso a la educación, en Paraguay, es una realidad que se observa en todos sus niveles. La calidad del servicio educativo a la que puede acceder la población de menores recursos, y en especial, la del Interior del País, ya sea urbana o rural, es por lo regular, muy inferior a la de la Capital, Asunción, debido a diversos motivos, pero, fundamentalmente, a la falta de recursos, particularmente, humanos. La escasez de profesores adecuadamente formados, tanto en el nivel básico, como medio y superior, es una de las principales causas de la desigualdad de la calidad y, consecuentemente, de la inequidad de acceso a la educación de la población del Interior y de la Capital¹⁵⁴.

151 Art. 59, LGE

152 Art. 60, LGE

153 Art. 4, LGE

154 La falta de "rubros", esto es, de presupuesto para la creación de nuevos cargos de maestros, es citada reiteradamente como una de las causas principales de la ausencia de profesores formados.

La encomiable intención del Legislador de superar las dificultades de expansión y las diferencias de calidad de la Educación entre las ciudades del Interior y la Capital, utilizando como medio la modalidad de educación a distancia, no ha podido concretarse, aún después de transcurrida una década de vigencia de la Ley General de Educación.

Salvo algunas experiencias, que se mencionan más adelante, no se ha logrado un mediano desarrollo de la educación a distancia, en el Paraguay. La falta de una cultura favorable hacia esta modalidad educativa, la casi nula preparación de los docentes -de todos los niveles- en el uso de herramientas metodológicas y de técnicas específicas de educación a distancia, así como en la elaboración de materiales específicos, sumadas al limitado desarrollo de las telecomunicaciones y disponibilidad de la tecnología, pueden considerarse como las principales causas del fracaso histórico de la educación a distancia en el Paraguay.

Experiencias de educación a distancia

Es necesario mencionar, no obstante, algunas experiencias exitosas de educación a distancia en el Paraguay, tanto públicas como privadas, mediadas en tecnologías y a través del método tradicional, así como algunos programas piloto que están siendo actualmente desarrollados por instituciones pioneras, y que pueden llegar a constituirse en "semillas" de la educación a distancia mediada en tecnologías en el Paraguay, en la medida en que el país vaya avanzando en las áreas de telecomunicaciones, teleinformática, y se expanda el uso y disponibilidad de la tecnología, junto con la formación de una masa crítica de docentes capacitados y concienciados en el uso de las tecnologías y la metodología de educación a distancia.

1) Proyecto Ñañemboaranduke – Aprendamos juntos

El Proyecto Ñañemoarandúke es una experiencia de Formación Docente a Distancia llevada a cabo por el Ministerio de Educación y Cultura en dos etapas, en los años 1998 y 2002. El objetivo del Proyecto

fue capacitar y otorgar título habilitante a maestros bachilleres en ejercicio de la docencia, en escuelas públicas rurales e indígenas del Paraguay. En su primera etapa, participaron 4.885 alumnos-maestros, de los cuales 3.534, obtuvieron el título de profesor de Educación Escolar Básica, al culminar el programa, en 2002. En 2003, se inició la segunda etapa del proyecto con aproximadamente 2000 participantes más.

El Proyecto de educación a distancia Ñañemoarandúke (Aprendamos Juntos), tiene un Consejo Directivo conformado por el Ministerio de Educación y Cultura, el Consejo Nacional de Educación y Cultura y la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), que se encarga de orientar las directrices del proyecto, y de tomar las decisiones a nivel técnico y presupuestario (Campo W., en OREALC/UNESCO, 2005).

La modalidad pedagógica es semipresencial, utilizando libros de texto, cintas de audio y videocintas. A través del Programa, se pretende que los docentes “no sólo se capaciten y obtengan un título habilitante, sino que transformen los hábitos no adecuados en su práctica pedagógica, con el fin de mejorar la calidad del proceso enseñanza-aprendizaje” (Campo W., en OREALC/UNESCO, 2005).

2) Web Escuela (WE)

El Proyecto Web Escuela es una iniciativa privada, que se halla en ejecución desde 2002 a través de la organización PAIDEIA. Mediante el Proyecto WE se crean Telecentros Educativos Comunitarios (TEC) “para introducir y aplicar el uso de las nuevas tecnologías en la educación y en la comunidad, con el fin de reducir la brecha digital, lograr un mejoramiento sustancial en la calidad de la educación y romper el aislamiento del país” (PAIDEIA, 2008).

Los 4 programas ejes del Proyecto Web Escuela son: 1) Capacitación Docente, 2) Telecentros Educativos Comunitarios (TEC), 3) Portal Educativo, 4) Conectividad.

PAIDEIA es una organización no gubernamental con sede en Asunción, Paraguay, que fue creada en 1998 con el objeto de "orientar, educar, formar, capacitar, investigar y hacer propuestas innovadoras en el área de la educación y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs)" (PAIDEIA, s.f.)

La principal estrategia del Proyecto WE consiste en convertir los laboratorios de informática de las escuelas en telecentros educativos comunitarios (TEC). Los TEC son centros abiertos a la comunidad, donde una escuela o colegio contribuye con la infraestructura y se instalan computadoras multimedia en red con conexión a Internet. Durante el horario escolar, el TEC es aprovechado por los profesores que imparten sus clases a los alumnos utilizando las computadoras, Internet o software educativo. Luego de las horas de clase, el telecentro está abierto al servicio de la comunidad, ofreciendo servicios de: acceso a Internet, chat, correo electrónico, cursos de informática, servicios varios de multimedia y capacitación en competencias para el trabajo, cobrando tarifas por ellos, para sufragar los gastos de operación. Cada telecentro es administrado por una comisión conformada por representantes de la comisión vecinal, la ACE (Asociación de cooperadora escolar), los maestros, PAIDEIA, el benefactor de la escuela, y la municipalidad.

Web Escuela está presente en 5 departamentos (con cinco telecentros, uno de ellos con ocho escuelas asociadas), beneficiando aproximadamente a 2 400 alumnos y más de 120 docentes, y tiene previsto la apertura de diez nuevos telecentros (Camarena, I., s.f.).

PAIDEIA, en conjunto con Panda Software, está llevando a cabo, un Proyecto de Creación de un Telecentro Educativo Comunitario para niños y adolescentes que viven en la calle en situación de riesgo, beneficiando a aproximadamente 330 niños y jóvenes de 7 a 15 años, que viven la calle, con problemas de drogadicción y hábitos antisociales y sin recursos (Panda S., 2006).

3) Proyecto Telecentros Sumando

El Proyecto Telecentros Sumando es una iniciativa emprendida por la ONG Sumando con el apoyo de la Fundación Avina de Suiza. Físicamente, los Telecentros comparten la utilización de los laboratorios de informática montados por Sumando para su proyecto de educación a distancia y se nutren de los participantes de dicho proyecto y de usuarios externos de la comunidad donde se asientan.

El objetivo principal de los Telecentros es disminuir la brecha digital existente entre los pobladores de las localidades en que se ubican (principalmente jóvenes y mujeres) y con ello, también disminuir la desigualdad de posibilidades de acceder a la información, al conocimiento y a la educación mediante las nuevas tecnologías de la información, haciendo hincapié en el uso de software libre, de la comunicación a través de Internet y de la infraestructura informática disponible en los Telecentros.

Los Telecentros ofrecen servicios de uso de Internet, y talleres relativos al uso de software libre (Sistema Operativo Linux, Star Office, Open Office, Plataforma Moodle, Introducción al SCORM, Curso Técnico de SCORM)), al uso de Internet y del correo electrónico (ICT, 2006).

4) Proyecto Aula Mentor

Aula Mentor es un sistema de formación abierta, libre y a distancia, basado en una plataforma que incorpora el uso de Internet y ofrece el estudio en línea de más de 100 cursos, disponibles en cualquier lugar y en el horario más conveniente para los alumnos, quienes además pueden establecer su propio ritmo de aprendizaje de acuerdo con sus circunstancias (Díez, 2005).

Mentor se inició en el año 1991, en España, como un proyecto del CNICE (Centro Nacional de Información y Comunicación Educativa) dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia español. Su principal objetivo es la población adulta, a la que ofrece la posibilidad

de acceder a cursos, mediante la educación a distancia, a través de Internet, que apoyen su formación profesional, el reciclado y la formación básica en las nuevas tecnologías para mejorar su empleo y calidad de vida, principalmente en lugares que, por su lejanía de los grandes núcleos de población, no cuentan con cursos especializados.

A partir del año 2000, "Aula Mentor" inició una fase de colaboración con Cooperación Educativa del MEC, en el programa de alfabetización en América Latina (PAEBA), financiado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y se introdujo el funcionamiento de las aulas Mentor, para la formación en las TIC de las personas adultas, en los países: Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Perú y Paraguay.

Actualmente, hay en funcionamiento 411 aulas Mentor distribuidas por todas las Comunidades Autónomas de España y en los mencionados países de América Latina.

En Paraguay, el proyecto Mentor.py fue inaugurado en 2003, en el marco de la Reforma de la Educación de Jóvenes y Adultos, PRODEPA KO'E PYAHU, del MEC, con la finalidad de incorporar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la formación profesional de los beneficiarios del programa. Entre sus objetivos, se encuentra la formación de una red Mentor.py que asocie a otras entidades públicas que puedan sostener el funcionamiento de un aula, tales como universidades, institutos de formación docente, institutos penitenciarios o cualquier otra institución interesada en este tipo de actividades.

El Aula Mentor ofrece una amplia gama de cursos a distancia, a través de Internet, en las áreas de: Salud, Recursos Naturales, Diseño, Psicología, educación, Introducción a la Informática, Mantenimiento de Equipos, Redes, Internet, Utilitarios y Programación, entre otros. A través del Aula Mentor se imparte Educación Media a distancia a las internas de la Residencia Penitenciaria de Mujeres "El Buen Pastor".

5) Educación Superior a distancia

La Constitución, la Ley General de Educación y la legislación universitaria específica, garantizan, en Paraguay, la autonomía de las universidades, y con ella, la posibilidad de ofrecer carreras y programas conducentes a un grado universitario, utilizando la metodología o modalidad educativa considerada más adecuada por la propia institución universitaria ofertante¹⁵⁵, abriendo, con ello, el camino legal para el desarrollo de programas de educación superior a distancia¹⁵⁶.

Varias instituciones de educación superior paraguayas han incursionado en la modalidad de educación a distancia, sea mediando tecnologías, o de la manera tradicional. Entre ellas, destacan las experiencias de cuatro universidades: la Universidad Autónoma de Asunción (UAA), la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción" (UCA), la Universidad Nacional de Asunción (UNA), y la Universidad Politécnica Artística del Paraguay (UPAP).

- Universidad Autónoma de Asunción (UAA)

Cuenta con un departamento de E-Learning, y ofrece numerosos cursos de grado y postgrado en la modalidad de b-learning, a través de la plataforma Moodle, además de un curso obligatorio, que forma parte del Curso Selectivo de Ingreso a todas las Facultades, en la modalidad totalmente virtual, a través de Internet.

Adicionalmente, la UAA desarrolla cuatro carreras de grado en la modalidad de educación a distancia tradicional, una de ellas, la Carrera de Derecho, para internos de la Residencia Penal de Tacumbú, en convenio con el Ministerio de Justicia y Trabajo y la Capellanía Evangélica.

¹⁵⁵ Art. 79, CN; Arts. 8 y 63, LGE; Arts. 1, 5 y 7, LU; Art. 1, Ley 2529/04.

¹⁵⁶ El Consejo de Universidades ha creado, recientemente, una Comisión ad hoc para la elaboración de una propuesta de reglamento de educación superior a distancia.

- Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” (UCA)

Ofrece varios programas de postgrado en la modalidad de b-learning, a través de los Centros de Educación a Distancia y Nuevas Tecnologías (CEDYN) y de Aprendizaje a Distancia, de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, utilizando la plataforma Claroline, a través de la cual, brinda, además, apoyo a varios cursos de grado presenciales. Desarrolla, por otro lado, la carrera de Teología (Instituto Internacional de Teología a Distancia), a través de la modalidad a distancia tradicional.

- Universidad Nacional de Asunción (UNA)

La Facultad Politécnica utiliza la plataforma Moodle (a través del portal “Educa”), como apoyo a las clases presenciales, tanto de grado, como de postgrado, y extracurriculares (ofrece, actualmente, alrededor de 80 cursos colgados en la plataforma).

- Universidad Politécnica Artística del Paraguay (UPAP)

Ofrece las carreras de Administración de Empresas, Derecho y Psicología totalmente a distancia, con la modalidad tradicional. Los estudiantes asisten a una clase presencial en la que se les hace entrega de los materiales correspondientes, y el seguimiento posterior es realizado a través de tutorías por vía telefónica. Ofrece, además, varios cursos de postgrado, en la modalidad tradicional a distancia.

Cabe mencionar, además, que se encuentra en su primera fase de ejecución un proyecto del MEC, de educación a distancia, vía satélite, en el ámbito rural, mediante el cual se accederá a recursos didácticos bajados a través de EDUSAT, que serán retransmitidos a los alumnos del tercer ciclo de escuelas rurales (Viva Paraguay, 2007).

Política de educación a distancia

Aún cuando no existe una política específica explícita de educación a distancia en Paraguay, hay varias menciones referidas a la incentivación del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTICs) en la educación; entre las cuales, destaca el Plan Ñanduti, plan estratégico en Educación para el periodo 2003 – 2015, entre cuyos objetivos estratégicos cita: "Diseñar e implementar políticas y estrategias de incorporación de las Nuevas Tecnologías de Información, gradualmente, en todas las instituciones educativas del país". Esta política contempla los siguientes objetivos:

- General: "Promover la apropiación y uso de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos educativos para el desarrollo de capacidades que garanticen el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la incorporación efectiva del país en los procesos regionales y mundiales de integración socioeconómica."
- Específicos:
 - "Promover mejores oportunidades de acceso a las TICs para todos los estudiantes del sistema educativo nacional.
 - Garantizar la conectividad para la efectiva incorporación de las TICs en los procesos educativos y de gestión.
 - Estimular la conformación de redes de investigación y de intercambio de experiencias.
 - Apoyar la formación y capacitación docente en el dominio de las competencias tecnológicas."

Asimismo, la Política Nacional de Ciencia y Tecnología, expuesta por el CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología), cita entre sus objetivos específicos:

- "crear las condiciones para que el Capital Humano Nacional tenga las herramientas y las habilidades, en el área de las TICs, que permita construir un presente con visión de futuro más eficiente, equitativo y sustentable,

- impulsar la conectividad local, regional y global,
- promover, apoyar y realizar estudios prospectivos permanentes sobre necesidades de aplicación de las TICs en todos los sectores, incluyendo los procesos de Modernización y Reforma del Estado,
- promover la utilización de las TICs en las diversas áreas de la producción de bienes y servicios,
- promover el acceso a las TICs por parte de los diversos sectores sociales y fomentar su uso para impulsar el mejoramiento de la calidad de vida de estos sectores".

CONCLUSIONES

A pesar de la necesidad detectada por sucesivos gobiernos y de las buenas intenciones expresadas hace diez años, con la puesta en vigencia de la LGE, no se ha desarrollado, aún, en Paraguay, una normativa específica de educación a distancia.

Tampoco existe una política educativa explícita relativa a la educación a distancia.

Se observa sin embargo, un marco adecuado y una intencionalidad afirmativa manifiesta, tanto por parte del sector público como del privado, de desarrollar la educación a distancia en el Paraguay, lo que se comprueba tanto a través de las menciones públicas al tema, como de las incipientes experiencias de oferta y desarrollo de diversos programas educativos a distancia.

BIBLIOGRAFÍA

CAMARENA, I. (s.f.) Web Escuela de Paideia en Paraguay. Recuperado el 12 de julio de 2008, de <http://www.webescuela.edu.py/Imagenes/libro%20Web%20Escuela%20Isabel%20Camarena.pdf>

Constitución de la República del Paraguay. Registro Oficial de la República del Paraguay. Asunción, 20 de junio de 1992.

DÍEZ E. (2005). Aulas Mentor. PSOE – Valladolid, Comité Provincial Ordinario, Organización Sectorial Sociedad de la Información. Recuperado el 7 de julio de 2008, de http://www.psoevalladolid.org/archivos/documentos/2005-09-02_20-25-00.pdf

ICT for Development (2006). Telecentros Sumando – Paraguay. Recuperado el 7 de julio de 2008, de <http://www.comminit.com/en/node/38310>

Ley N° 136. Ley de Universidades. Registro Oficial de la República del Paraguay. Asunción, 29 de marzo de 1993.

Ley N° 1.264. Ley General de Educación. Registro Oficial de la República del Paraguay. Asunción, 26 de mayo de 1998.

Ley N° 2279. Ley que modifica y amplía artículos de la ley 1028/97 General de Ciencia y Tecnología. Registro Oficial de la República del Paraguay. Asunción, 26 de Junio de 2003.

Ley N° 2529. Ley que modifica los Artículos 4º, 5º, 8º y 15 de la Ley N° 136/93 “De Universidades”. Registro Oficial de la República del Paraguay. Asunción, 2 de diciembre de 2004.

MARTIN, J. (2007). Legislación Universitaria del Paraguay. Asunción, Paraguay: Ed. El Lector.

Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe - OREALC (2005). Formación Docente y las Tecnologías de Información y Comunicación. B. Menezes (Ed.). M. Robalino y A. Körner (Coord.). Santiago, Chile: OREALC / UNESCO.

Organización de Estados Iberoamericanos, OEI (2008). Sistemas Educativos Nacionales. Recuperado el 12 de julio de 2008, de http://www.oei.es/quipu/paraguay/Mentor_py.pdf

Organización de Estados Iberoamericanos, OEI (2008). Sistemas Educativos Nacionales. Plan Ñandutí. Recuperado el 12 de julio de 2008, de http://www.oei.es/quipu/paraguay/Plan_Nanduti.pdf

PAIDEIA (2008). Web Escuela. Recuperado el 10 de julio de 2008, de <http://www.webescuela.edu.py>

PAIDEIA (s.f.). Recuperado el 10 de julio de 2008, de <http://www.paideia.edu.py>

PANDA SECURITY (2006). "Paideia de Paraguay y Panda Software crean un centro para la integración social de los niños de la calle a través de las TICs". Recuperado el 12 de julio de 2008, de <http://www.pandasecurity.com/spain/about/social-responsibility/latest-projects/2006/Paideia.htm>

Viva Paraguay (2007). Educación: Entrevista a la Dra. Blanca Ovelar, Ministra de Educación. Recuperado el 1 de julio de 2008, de <http://www.vivaparaguay.com/modules/news/article.php?storyid=66348>

LA OTRA CARA DE LA ACREDITACIÓN Y LA CALIDAD

**Ariadna Aybar¹⁵⁷, Juan Meléndez¹⁵⁸ y
Cristina Martínez¹⁵⁹**

INTRODUCCIÓN

Actualmente, la acreditación se considera un reconocimiento social y de prestigio entre individuos e instituciones académicas, ya que supuestamente significa una certificación de calidad; esto también aplica a la educación a distancia. No obstante, existe una brecha entre lo que en la actualidad implica disfrutar de una acreditación y lo que se debería esperar de las instituciones que gozan de dicho título, sobre todo si se toma en cuenta que el proceso de acreditación debe basarse en la acción reflexiva, consciente y comprometedor, con el fin de alcanzar los mejores procesos educativos. Esta brecha se traduce en un evidente cuestionamiento: ¿por qué aún existen instituciones de baja calidad académica? La contestación a esa pregunta es el propósito de este artículo. El mismo pretende provocar una reflexión sobre el concepto de acreditación y su fundamentación básica sustentada en el marco normativo, la autoevaluación y la evaluación externa.

Para facilitar la reflexión que provoca esta pregunta, conviene citar la obra *Construyendo la Nueva Agenda de la Educación a Distancia* (Mena, 2007) donde se presentan dos artículos que contribuyen al

¹⁵⁷ Licenciada en Derecho. Maestría en Seguridad y Defensa Nacional y Maestría Internacional en Gestión Universitaria. Actualmente Vicerectora Ejecutiva de la Universidad Caribe de República Dominicana.

¹⁵⁸ Bachiller en Ciencias políticas y estudios de Puerto Rico. Master en Ciencias de la información. Doctor en Educación. Profesor de Tecnología Educativa Universidad de Puerto Rico, Río Piedras. E-mail: jjmelendez@gmail.com, jjmelendez@uprrp.edu.

¹⁵⁹ Bachiller en Ciencias Naturales, Master en Educación. Profesora investigadora de la Universidad de Puerto Rico. Email : cristina.martinez.lebron@gmail.com

análisis del tema planteado. Por un lado, Facundo Díaz (2007) en su artículo titulado: *La Evaluación y Acreditación de la Educación Virtual*, plantea una serie de consideraciones pedagógicas desde la perspectiva de la sociedad del conocimiento. Por otro lado, García Rocha (2007) expone acerca de las tendencias que se vislumbran en su *Estudio Comparativo: Reglamentación para la Acreditación y Regulación de la Educación Superior virtual en América Latina*. Se debe destacar que otros artículos del mismo libro abordan el tema de calidad en la educación a distancia (Luque, 2007; Romero Fernández & Rubio Gómez, 2007; Yee Seuret & Miranda Justiniani, 2007). En sus artículos, Facundo Díaz y García Rocha discuten la relación existente entre calidad y educación. Ambos parten de la premisa de que el objetivo fundamental de la acreditación es asegurar que la educación alcance niveles aceptables de calidad. Estos autores exponen de forma elocuente, la idea generalizada de que la calidad se manifiesta a través de características particulares que deben poseer las instituciones y los programas acreditados. También, plantean que la acreditación debe ser un proceso de constatación que tome en cuenta una serie de criterios pre-definidos que van desde la interacción de estudiantes y docentes hasta la cooperación entre programas e instituciones.

Podría considerarse que existe consenso con las ideas esbozadas por Facundo Díaz (2007) y García Rocha (2007); sobre todo en las que se establece que la acreditación debe basarse en un proceso transparente de rendición de cuentas ante la sociedad. Más aún en la idea de que cada uno de sus componentes debe incidir de manera significativa en el desarrollo de los sistemas educativos, y por lo tanto, en el desarrollo del país donde éstos se aplican. Sin embargo, a pesar de lo elocuentes que resultan las ideas expuestas por Facundo Díaz y García Rocha, en este artículo se plantea, que tales propuestas no son realistas ni llegan lo suficientemente lejos.

La problemática

Como se puede inferir, con este artículo se pretende cuestionar las premisas asociadas al proceso de acreditación y su relación con el aseguramiento de calidad. Pero, ¿por qué lo cuestionamos? Existe literatura amplia pero dispersa, que denuncia el pobre estado de la educación superior en jurisdicciones que practican la acreditación y en instituciones que han sido debidamente acreditadas (American Council of Trustees and Alumni 2007; The Secretary of Education's National Commission on the Future of Higher Education, 2006). Por ejemplo, si se analiza el informe de la Secretaría de Educación estadounidense, se encuentra que la misma admite que el proceso actual de acreditación no cumple con su función de garantizar la calidad en la educación, y por ende, es necesario buscar métodos alternos para lograrlo. En otras palabras, el estado ha reconocido oficialmente que su sistema de acreditación es fallido y que no cumple con su cometido. He aquí la ironía: mientras que esta es la realidad oficial en los Estados Unidos de América, muchas de nuestras naciones latinoamericanas y caribeñas intentan imitarlas.

No obstante, para aquellos a quienes no les resulta fácil creer la posición asumida por la funcionaria educativa de más alta jerarquía en los Estados Unidos, es preciso mencionar que el argumento fue esbozado también por la prestigiosa organización dedicada a la gerencia educativa, American Council of Trustees and Alumni (2007). Esta asociación ha manifestado que el proceso estadounidense de acreditación no ha servido para garantizar la calidad en la educación superior, y que los procesos de acreditación necesitan experimentar cambios profundos que vayan más allá de meramente seleccionar los criterios supuestamente más idóneos para la redacción de un autoestudio y su constatación mediante la intervención de un comité externo.

Asimismo en el *"Informe sobre las Políticas Nacionales de Educación: República Dominicana"*, realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), (2008), se reflejan los fallas que existen en los procesos de acreditación de la

educación superior de dicho país. En el mismo se establece que uno de los principales problemas que ha confrontado el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, en el proceso de acreditación, ha sido ir más allá de la mera selección de los criterios de evaluación utilizados en el proceso de acreditación. En este estudio se demostró la falta de otros requisitos bien definidos ha dado lugar a la proliferación de instituciones que otorgan títulos a nivel superior y que se denominan “universidades”; esto representa un atentado contra la calidad en la educación.

Actualmente, varios países se encuentran revisando sus reglamentos con relación al procedimiento para acreditar. Mientras que las agencias acreditadoras de algunos países, por ejemplo Puerto Rico, simplemente revisan los reglamentos y procesos acerca de la acreditación, otros países se encuentran experimentando un repensar sobre la filosofía o la naturaleza misma de la acreditación. La República Dominicana es un ejemplo de los países que se encuentran viviendo este repensar filosófico. Evidencia de esto es la *Síntesis*, documento elaborado por las Mesas de Trabajo de la Educación, Superior, Ciencia y Tecnología en el marco del Foro Presidencial por la Excelencia de la Educación realizado en el año 2007. En La *Síntesis* se plantea que las instituciones de educación superior y el Estado Dominicano deberán definir de inmediato un conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer el sistema de acreditación del país y adoptarlo como el mecanismo para impulsar el avance en el mejoramiento sostenido de la calidad de la educación.

El caso particular de Puerto Rico

El Consejo Educación Superior de Puerto Rico (CESPR) fue creado por la Ley Núm. 17 de 16 de junio de 1993, para asegurar, fomentar y desarrollar la educación superior en el país, con el objetivo de lograr la excelencia en la preparación académica de los ciudadanos. En el momento en que se organizó el Consejo se atribuyó a éste la responsabilidad de licenciar y acreditar las instituciones de educación superior. Sin embargo, desde sus inicios el CESPR se observan algunas contradicciones en la conjunta de estas funciones.

El Consejo se rige por un reglamento que establece claramente las normas para autorizar, renovar y enmendar las licencias para operar como institución de educación superior en Puerto Rico. En éste se establece de forma precisa la diferencia entre licenciar y acreditar. Sin embargo, las funciones y procesos descritos en el reglamento van dirigidos a la labor de licenciamiento sin brindar detalles con relación a los procesos de acreditación. Además, las certificaciones emitidas por el CESPR consisten exclusivamente de licencias, omitiendo las acreditaciones. Asimismo, al examinar el procedimiento en los procesos de licenciamiento, se puede notar que el mismo resulta muy similar al procedimiento utilizado en los procesos de acreditación que se llevan a cabo por las agencias acreditadoras en los Estados Unidos de América. En otras palabras, el proceso de licenciamiento del CESPR es equivalente a un proceso de acreditación estadounidense. Aun así, las instituciones de educación superior en Puerto Rico, se someten también a los procedimientos de acreditación de EUA; situación que redundante en una duplicidad de procesos. Para evitar que esto sea una carga, el CESPR convalida la acreditación estadounidense. Finalmente, ¿para qué sirve el CESPR?

La contradicción

Como se ha evidenciado, las contradicciones en el proceso de acreditación, en general, son profundas. Sabemos que aunque hay procesos extensos de acreditación aun existen instituciones de baja calidad, y lo que es más preocupante aun, muchas de éstas son instituciones prósperas. ¿Cómo es esto posible?

Observamos, que el proceso tradicional de acreditación tanto en Puerto Rico como en la República Dominicana pasa por la cumplimentación de una solicitud formal, la construcción de un autoestudio según estándares establecidos, la visita por parte de pares institucionales y una evaluación de la evidencia encontrada. En esencia, este tipo de proceso de acreditación se limita a examinar los insumos y los diseños que hace la institución para cumplir con los estándares. Este proceso tan limitado se ve agravado por el hecho

de ser realizados en ambientes cerrados o privados, sin posibilidades para una discusión pública y seria.

¿Cómo es posible que se evidencien fallas tan notables en el sistema a pesar de la supuesta rigurosidad de los procesos de acreditación? Para contestar esta pregunta es necesario ver desde otra perspectiva la discusión acerca de calidad en la educación superior. Son precisamente las fallas evidenciadas en el sistema las que hacen necesaria la búsqueda de métodos alternos para alcanzar la calidad. Los procesos tradicionales sólo se limitan a diagnosticar y auto-diagnosticar tomando en cuenta el insumo y el diseño de sus operaciones, pretendiendo lograr de esta forma una mejoría continua, la cual los llevaría supuestamente a alcanzar la calidad y el desarrollo de las mismas.

El concepto de calidad es muy discutido y resulta vital en cualquier ámbito. Como es de esperarse, una de las definiciones más aceptada, y a la vez con mayor aplicación, ha sido dada por la Organización Internacional de Estándares (ISO, por sus siglas en inglés). En la misma se define calidad como el conjunto de características y particularidades que posee un producto o servicio para satisfacer las necesidades manifestadas o implícitas de los clientes (ISO, 1994). Pero el grado de complejidad del concepto *calidad* ha dado lugar al desarrollo de varios modelos complementarios de calidad. Un ejemplo es el Modelo de Calidad Total, propuesto por Deming (1989) que se inició en Japón en el año 1950. Otro ejemplo es el de Malcolm Baldrige, instituido en los Estados Unidos de América en 1987, como producto de la preocupación por la pérdida de competitividad de las empresas. También, existe el modelo de calidad Iberoamericano, que surge en 1999, que se basa en los criterios de calidad en el liderazgo y de las acciones de sus actores para la interpretación de las necesidades sociales.

Según lo presentado hasta ahora, es posible apreciar que a pesar de la existencia de múltiples modelos para alcanzar la calidad, podemos entender que estos enfoques de acreditación no son suficientes para garantizar una educación de verdadera calidad. Por ejemplo, el modelo de Calidad Basado en el E.F.Q.M (European Fundación for Quality Management), centrado en el liderazgo de los

actores en sus diferentes dimensiones, plantea que la satisfacción de los usuarios del servicio de la educación (estudiantes) se consigue mediante el impulso de la planificación y la estrategia en la gestión en busca de la mejora permanente. Pero a la larga, se pudo observar que no fue cierto.

La implantación de múltiples modelos de calidad y la desesperada búsqueda por nuevos modelos sirve para evidenciar que no existe un modelo único de calidad. Es por esto que los organismos acreditadores usualmente integran de forma ecléctica elementos y criterios de los diferentes modelos, acorde con las necesidades tanto de la institución, como del país donde se encuentre la misma. Tal es el caso de la Asociación Dominicana para el Autoestudio y la Acreditación (ADAAC) que forma parte de la Red Iberoamericana de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES) y que tiene vínculos formales de cooperación técnica con el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), la Comisión Nacional de Acreditación (CNAP) de Chile, el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) de Colombia, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEAU) de Argentina, y la *Middle States Commission on Higher Education* (MSCHE) de los Estados Unidos de América. En el caso de Puerto Rico, por su condición colonial, el marco de referencia es casi exclusivamente la MSCHE.

Estos organismos certifican oficialmente a un programa o una institución académica, según sus criterios públicos y sus informes privados; una contradicción que aleja los procesos de acreditación de servir como garantía auténtica de calidad en las instituciones educativas.

El problema de la percepción de la calidad

Con respecto a la naturaleza de la calidad en las instituciones de educación superior, se han desarrollado varias percepciones, una de las más reconocidas se fundamenta en la congruencia entre *Misión, Visión y Objetivos Institucionales*. Según este enfoque, la calidad debe basarse en los planes estratégicos de la institución. En la *Misión, Visión y Objetivos Institucionales* se construye una identidad de la institución según el modelo pe-

dagógico y la estructura organizacional definida, con el fin de alcanzar sus metas a mediano y largo plazo. Por lo tanto, en este enfoque la calidad está centrada en los actores de la institución y cómo se balancea su visión de los atributos institucionales. Asimismo se toma en consideración sus tareas cotidianas y su forma de analizar la forma de realizar las transacciones y los cambios, usando como foco principal la aptitud y la actitud de los mismos según la misión, la visión y los objetivos institucionales.

Otra percepción se fundamenta en el *Perfil Gerencial*. Ésta procura analizar la responsabilidad gerencial que asumen los líderes institucionales, su historial de capacitación, su desarrollo y actualización permanente para lograr un empoderamiento que permita al equipo bajo su cargo alcanzar las metas establecidas por la institución. La documentación de este proceso es la base para su acreditación.

También existe la percepción basada en el *Perfil Docente*. Ésta percepción acerca de la calidad tiene como base la preparación académica de los docentes. Éste enfoque pone mucho énfasis en los grados terminales de la facultad y sus condiciones de trabajo. Esto constituye un punto de partida en el que se establece la congruencia de la facultad con el uso que hacen de las innovaciones tecnológicas y la adopción de estrategias instruccionales que posibiliten el aprendizaje oportuno y pertinente de los estudiantes.

Procesos institucionales para alcanzar y mantener la calidad

En este artículo se argumenta que la gestión administrativa e instruccional es importante pero no exclusiva; por lo tanto no debe ser el foco principal para alcanzar la calidad por medio de la acreditación. Primero, es necesario aclarar que los procesos de gestión para mejorar la calidad en las instituciones de educación superior se orientan actualmente en dos direcciones: administrativas e instruccionales. En cuanto al aspecto administrativo, la calidad se ha visto desde su enfoque más rudimentario: los medios y los recursos que sustentan los planes institucionales. Por otro lado, en cuanto al aspecto instruccional, la calidad se ha determinado desde su aspecto más evidente: el trabajo de los docentes a través del currículo que establece la institución.

Sin embargo, estos enfoques tradicionales no han podido garantizar la calidad, ya que su debilidad radica en las promesas y no en los hechos. En otras palabras, el problema está en el énfasis en los procesos y no en los resultados. Veamos.

El eje del mal: La fijación en los procesos

Para analizar el problema que trae consigo la fijación en los procesos, invocamos la teoría de sistemas abiertos (Harrison, 1994). Esta teoría establece que los procesos son fluidos y dinámicos. Esto implica que aunque es posible planificar o diseñar procesos para lograr ciertos resultados, es natural que se confronten problemas. Es normal que algunos componentes fallen o que no funcionen como es esperado, afectando así el rendimiento de otras ramas o componentes del sistema. Harrison también establece que los factores externos no contemplados trastocan los procesos planificados. En este sentido, limitarse a examinar planes y procesos, sin partir de los resultados, producirá evaluaciones fallidas desde sus inicios.

Al reconocer que los planes y los procesos pocas veces funcionan como se diseñan es necesario enfocarnos en otra dirección: el producto esperado. Este cambio de enfoque implica darle más peso al perfil del egresado y las competencias que éste tiene, con el fin de determinar si hubo una educación de calidad o no.

Naturalmente, las competencias que se esperan de sus egresados deben ser posibles y deben anunciarse públicamente. De igual modo, deben ser públicas las evidencias que documentan su nivel de cumplimiento con las competencias que se requieren de los egresados. Es por esto que resulta necesario que las agencias acreditadoras otorguen una acreditación basada en las ejecutorias de los egresados. Este proceso debería llevarse a cabo mediante la comparación de las competencias evidenciadas por los egresados de cada institución. Además, estas agencias deben examinar cuán cónsonos resultan los perfiles y las competencias de las instituciones educativas con las necesidades nacionales.

Esta posición trae consigo implicaciones directas para cada nación. Antes de implantar esta forma de acreditación en cada país, es ineludible que se generen debates nacionales sobre la dirección que debe tomar cada nación. Asimismo se generarán debates sobre los perfiles y las competencias institucionales necesarias. Esta nueva forma de acreditación aseguraría que se generen debates acerca de la calidad de la documentación que se utilizará para certificar el dominio o no dominio que debe tener cada egresado en las diferentes competencias que exige la universidad. Estos debates son saludables para el desarrollo de un país y elevan el discurso político a niveles superiores.

La necesidad de nuevos sistemas de gestión de calidad

Como se ha mencionado previamente, la acreditación debe centrarse en el perfil del egresado y la documentación que sustenta el logro de perfil mismo. Es esto lo que puede mejorar la pertinencia de los currículos y las relaciones oportunas con los sectores productivos de la sociedad, teniendo como expectativa satisfacer los requerimientos económicos y humanísticos de cada nación. Este enfoque tiene una gran utilidad para la investigación y la evaluación institucional, pues a través de éstas es que se retroalimenta de forma continua el progreso educativo y se eleva la competitividad institucional.

La tendencia actual de garantizar la calidad a través de implementación de normas estandarizadas es arcaica, ya que resulta en una estandarización peligrosa que dificulta la diversidad que requieren los contenidos académicos. Cada individuo necesita desarrollarse como persona intelectual, afectiva, moral y física, con el fin de actuar en los diversos ámbitos de la sociedad. Es el entender de los autores, que la educación superior no debe dirigirse hacia la uniformidad curricular, sino más bien hacia la personalización de la experiencia universitaria.

La educación superior, en su búsqueda constante de calidad, debe estimular alianzas con los variados sectores productivos y creativos para

fomentar la pertinencia curricular. Estas alianzas aportarán a las IES al informar el perfil del egresado que necesitan y a la vez permite interactuar con las tecnologías de punta que demandan los recursos humanos. Este insumo, junto a las aportaciones de los humanistas y los pensadores críticos de la sociedad permitirá las adaptaciones, conversiones y demandas de nuevos contenidos y estrategias curriculares.

¿Hacia dónde debemos ir?

En este proceso se hace evidente la necesidad de acreditar instituciones a través de los perfiles y las competencias de los egresados; obviamente, con la documentación de información agregada y no privada que respalda el logro de estos perfiles y competencias. Naturalmente, hay que tomar en consideración la tecnología que se usa para documentar este proceso longitudinal. Esta tecnología es un medio que refleja el resultado de la eficacia y la calidad de los servicios, el aprendizaje, la planificación, los contenidos curriculares, la investigación, la extensión y los medios utilizados para la enseñanza. Además, esta tecnología se tiene que tomar en consideración en los procesos de acreditación ya que resulta necesaria para poder garantizar el registro de la documentación adecuada y las memorias longitudinales que son la base para evaluar los avances del estudiante en su mejora continua, hasta llegar a ser un egresado.

La calidad de la documentación que sustenta el logro o no del perfil establecido debe procurarse en múltiples y variadas dimensiones, y debe ser tanto de carácter cualitativo como cuantitativo, tomando en cuenta la privacidad de la información de cada estudiante. La misma debe estar presente en cada una de las actividades estudiantiles con el propósito de hacer más eficiente la operacionalización de las funciones evaluativas de las IES para garantizar el mejoramiento continuo hacia el cumplimiento de sus metas. Después de este punto de partida es que la calidad de los sistemas educativos puede ser evaluada con una mirada hacia su misión y objetivo institucional, y debe tomar en cuenta además, el grado de satisfacción de los actores que intervienen en el proceso hacia el logro del perfil y las competencias de los egresados.

La internacionalización es otro fenómeno que influye sobre la sociedad, en este caso en la educación superior; por ello la calidad de esta experiencia de estar valorada en el sistema de evaluación. Tomando esto en consideración, vamos a ir más allá de la tradicional evaluación de este elemento en el liderazgo gerencial; y será entonces cuando nos encaminaremos a incluirlo en la evaluación del mejoramiento continuo de los estudiantes. La integridad y la credibilidad de las instituciones se deben basar en hechos de los estudiantes y no en las promesas de sus directores.

Grandes y múltiples retos son confrontados por los sistemas de evaluación para lograr la acreditación basada en productos. Algunos de estos desafíos son:

- **Cambio de cultura**, la concienciación general de una innovación constante dentro del contexto socioeconómico y orientado realmente hacia el estudiante.
- **Originalidad y no duplicidad de los programas educativos**, las instituciones deben crear y mantener su identidad y ofrecimiento único.
- **Costos de la calidad**, en contraposición al planteamiento de Crosby (1989) "la calidad no cuesta", para lograr la calidad es necesario verla como una inversión cuyos resultados redundan a beneficio de la excelencia académica.
- **Saltos tecnológicos**, los nuevos contextos que exigen avances de la tecnología, y la consecuente reorganización y reestructuración de las instituciones.
- **Competitividad**, la consolidación de las fortalezas y las características únicas para que la presencia de competidores no hagan peligrar la supervivencia de la institución.

CONCLUSIÓN

Hemos abogado por un sistema que registre el cumplimiento del perfil y las competencias establecidas por cada universidad. El registro de las evidencias agregadas y su evaluación con rúbricas oficialmente aprobadas es posible. A nivel mundial, se ve que la creación de un

sistema de portafolios electrónicos se vislumbra como la forma más seria para acreditar instituciones educativas. Acreditaciones basadas en sistemas de portafolios electrónicos permiten comparar los criterios de evaluación que se establecen en cada institución, y se enfoca en lo que realmente se está aprendiendo. Este sistema no es tan subjetivo como muchos escépticos creen, ya que los procesos de evaluación, basado en rúbricas pueden ser tan específicos y objetivos como otros criterios existentes. Actualmente, se desarrolla un gran proyecto en Puerto Rico con el uso de los portafolios electrónicos. La Facultad de Educación del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, lo ha implantado como requisito de graduación.

Queremos un proceso de acreditación que sea multidireccional, siendo la calidad el camino clave que le dé sentido a esté. Como hemos visto, la calidad educativa implica tres dimensiones íntimamente relacionadas: las competencias de los egresados, la pertinencia curricular, y la visión holística institucional. El primero debe manifestarse como la constante preocupación por el desarrollo de los productos del proceso de enseñanza-aprendizaje. Además, debe fomentarse la cooperación entre programas e instituciones para la construcción y evaluación de los múltiples productos que los estudiantes desarrollan con el fin de demostrar sus competencias. Para garantizar la calidad académica, las IES deberán enfrentar retos y desafíos, romper paradigmas sin perder su identidad institucional, y someterse al escrutinio de evaluaciones periódicas internas y externas que demuestren lo que sus egresados deben dominar. ¡Nuestra sobrevivencia como región lo exige!

BIBLIOGRAFÍA

American Council of Trustees and Alumni. (2007). Why accreditation doesn't work and what policymakers can do about it: A policy paper. Washington, DC. Recuperado en mayo 12, 2008, de <https://www.goacta.org/publications/downloads/Accreditation2007Final.pdf>

CROSBY, P.B. (1989). La calidad no cuesta. México: McGraw Hill.

DEMING, W. E. (1989). Calidad, productividad y competitividad: La salida de la crisis. Madrid: Díaz de Santos.

FACUNDO DÍAZ, A. H. (2007). La evaluación y acreditación de la educación virtual: Consideraciones pedagógicas desde una perspectiva internacional. En M. Mena (Ed.) Construyendo la Nueva Agenda de la Educación a Distancia (pp. 149 - 170). Buenos Aires: La Crujía.

GARCÍA ROCHA, J. A. (2007). Estudio comparativo: La reglamentación para la acreditación y regulación de la educación superior virtual en América Latina: Normas y criterios para la acreditación y regulación de la educación superior virtual transfronteriza. En M. Mena (Ed.) Construyendo la Nueva Agenda de la Educación a Distancia (pp.171 - 219). Buenos Aires: La Crujía.

HARRISON, M. (1994). Diagnosing organizations: Methods, models, and processes (2nd. ed.) Thousand Oaks, CA: Sage.

ISO 8402 (1994). Quality Vocabulary. Geneva, Switzerland: International Standards Organization.

LUQUE, M. G. (2007). Acerca del movimiento para la mejora de la calidad de la educación superior a distancia: Estado actual en América Latina y el Caribe En M. Mena (Ed.) Construyendo la Nueva Agenda de la Educación a Distancia (pp. 55 - 95). Buenos Aires: La Crujía.

MENA, M. (Ed.). (2007). Construyendo la nueva agenda de la educación a distancia. Buenos Aires: La Crujía.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008). Informe sobre las Políticas Nacionales de Educación: Secretaría de Estado de Educación, (SEE). República Dominicana.

ROMERO FERNÁNDEZ, L. M. & Rubio Gómez, M. J. (2007). Reflexiones, claves y acciones sobre calidad en educación superior a distancia en Latinoamérica. En M. Mena (Ed.) Construyendo la Nueva Agenda de la Educación a Distancia (pp. 97- 125). Buenos Aires: La Crujía.

SEESCyT, 2007. Síntesis de las Mesas de Trabajo de la Educación Superior, Ciencia y Tecnología: Hacia un plan decenal de la educación, la ciencia y la tecnología; Foro Presidencial por la Excelencia de la Educación. República Dominicana.

The Secretary of Education's National Commission on the Future of Higher Education. (2006). A test of leadership: Charting the future of U.S. higher education. Washington, DC: U.S. Department of Education. Recuperado en febrero 21, 2008, de <http://www.ed.gov/about/bdscomm/list/hiedfuture/reports/final-report.pdf>

Yee Seuret, M. & Miranda Justiniani, A. (2007). Algunas consideraciones sobre la calidad en instituciones de educación a distancia. En M. Mena (Ed.) Construyendo la Nueva Agenda de la Educación a Distancia (pp.127 - 146). Buenos Aires: La Crujía.

EDUCACIÓN A DISTANCIA EN URUGUAY: CONFIGURACIONES, REGULACIONES Y PROCESOS ACTUALES

Enrique Martínez Larrechea¹⁶⁰ y
Adriana Chiancone Castro¹⁶¹

RESUMEN

Este artículo intenta dar cuenta del proceso relativo a la regulación nacional de la educación a distancia, tanto como de la cultura político-académica y de los elementos "pre-normativos" que, en parte, explican el escaso desarrollo de aquella regulación en el caso uruguayo.

Se describe el contexto y el proceso reciente de la Educación a distancia y virtual en Uruguay, en especial a nivel de la educación superior, pero incluyendo asimismo los esfuerzos por incorporar y desarrollar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en educación en los niveles educativos previos. Las políticas de la última década, el desarrollo de experiencias locales de educación superior virtual y la evaluación preliminar de la investigación en el área, son abordados, junto a experiencias como la reciente iniciativa que ha incorporado a Uruguay a la iniciativa *One laptop per child* (OLPC). En ese contexto, se pasa revista a los marcos normativos, los soportes organizacionales, a los modelos educativos y a los modelos evaluativos de dichas experiencias.

160 Doctor en Relaciones Internacionales – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO); Universidad de la Empresa (UDE). E-mail: emartinez@flacso.edu.uy, emartinez@ude.edu.uy martinez.larrechea@yahoo.es

161 Doctora en Estudios Sociales de la Ciencia. Docente e investigadora (UDELAR), Coordinadora del Programa de Estudios de la Ciencia y la Tecnología. (FLACSO Uruguay). E-mail: achianco@flacso.edu.uy, achianco@gmail.com

El trabajo intenta un balance provisional del proceso de configuración y regulación de la educación superior virtual. Su metodología se apoya fuertemente en la revisión documental y en la revisión teórica (así como considera aportes surgidos de entrevistas focalizadas y semi-estructuradas a informantes calificados). Sus conclusiones nos permiten constatar la presencia de múltiples procesos de innovación, más o menos relevantes, si bien estos aparecen mediados y limitados por la debilidad e inconsistencia de las políticas públicas que podrían resultar relevantes. Se provee asimismo una primera aproximación a los emergentes marcos de política, a las configuraciones y regulaciones que podrían dar cuenta, en un futuro próximo, de una normativa para la educación a distancia y para la educación virtual.

ABSTRACT

This article has the aim to describe the process related to configurations and regulations of distance education and virtual higher education in Uruguay, analyzing its special academic culture, that explains the lack of regulations in the Uuguayan case.

The paper describes the context and the process of both, Higher and Basic Education, including the efforts towards the incorporation of New Technologies of Information and Communication in Education (NTIC). The recents policies and the development of local experiences and research in the area, are underlined. Special interest is devoted to the recent initiative that follows the generalization of laptops to children of primary and secondary schools, within the framework of the program One laptop per child (OLPC). Related to these experiences, the regulatory and organizational framework as well as educational and evaluative models employed are briefly described.

This work attempt to reach a provisional balance about configurations and regulations of Virtual Higher Education, as well as of Basic one. Its methodology includes documentation analysis, focalized interviews to qualified people and theoretical analysis. The paper concludes that

at the same time we can see several innovations, the public policies related to this field are still weak and inconsistent. A description of emergent regulatory elements is also reported.

INTRODUCCIÓN

La educación a distancia en Uruguay tuvo un desarrollo marginal y apenas incipiente antes de la recuperación democrática en 1985. Si bien existieron algunos programas de educación de adultos en el sector privado o en el ámbito de la extensión agraria y el desarrollo de departamentos de medios audiovisuales en diferentes organismos del sistema educativo, el enrolamiento en ellas y la significación general de estas experiencias fue casi mínima y reportarla implicaría, en todo caso, una suerte de indagación arqueológica que nos llevaría lejos de los objetivos centrales de este artículo.

Es por ello que el marco temporal de este trabajo será el período de veintitres años posterior a la recuperación democrática (1985-2008), con especial referencia a la última década y media (1993-2008) cuando el surgimiento de programas públicos, el desarrollo de una red aulas remotas para videoconferencia y la difusión de las computadoras personales y de Internet vuelven posible una educación a distancia masiva, aun distante pero, en todo caso, cada vez más significativa.

Nos proponemos aportar a una revisión del estado del arte en materia de marcos regulatorios de la educación a distancia y sus modelos educativos predominantes. Para ello, nos proponemos reportar el estado del debate sobre la regulación de la educación superior a distancia y virtual en el Uruguay. Sin embargo, la previa constatación de que esta regulación es prácticamente inexistente, nos obliga a una previa presentación de lo que podríamos llamar configuraciones pre-normativas, es decir componentes de la cultura político académica local, desarrollos educativos y tecnológicos recientes y formulaciones de políticas públicas que nos permitirán señalar la orientación que puede y que en breve plazo debería tomar la regulación de la educación superior a distancia y virtual.

Finalmente, abordaremos el análisis de los marcos normativos vigentes y/o recientemente propuestos.

Es por ello que nos referimos en el subtítulo de este trabajo a configuraciones, regulaciones y procesos, pues la evidencia empírica de la mera regulación resultaría asaz insuficiente. En cambio, existen elementos de interés regulatorio también en las configuraciones y procesos que los enmarcan.

Si bien fue incipiente el desarrollo de la educación a distancia en el período previo al golpe de estado de 1973, es interesante hacer notar que ya en esos años la cuestión de las nuevas tecnologías en la educación era objeto de reflexión pedagógica. Instalada por el debate de corrientes desescolaristas, estimulada por una sensación general de cambio de época y de crisis de las estructuras educativas y auspiciada por nuevos desarrollos tecnológicos, en particular por la difusión de la televisión a lo largo de la década de los sesenta, esta reflexión se expresó en el trabajo de Reina Reyes: "¿Para qué futuro educamos?" (Reyes, 1973).

Al final de su ensayo, Reyes, preocupada por el cambio educativo y social y por los modelos implícitos en los desarrollos tecnológicos y en la acción de los mass-media afirma: *"Los jóvenes han descubierto con impaciencia el egoísmo de los adultos, su esclavitud a tradiciones que ellos, con razón, resisten; se han rebelado, aún a costas de sus vidas, frente a sistemas educativos anquilosados y piden nuevos comienzos. Reclaman la liberación del hombre de las máquinas que los hombres crearon y que hoy, más que nunca, se emplean para matar. Entre ellos están los futuros educadores y su actitud será una poderosa ayuda para la difícil empresa. Si en materia educativa la conducta institucional nos siguiera esclavizando, la pregunta que titula este ensayo: "¿Para qué futuro educamos?" tendría una respuesta: para un sometimiento de los más y para cruentas luchas entre hermanos. Cabe otra respuesta, que supone nuevos comienzos (...)"* (Reyes, 1973: 104-105).

EL PROCESO RECIENTE DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA Y VIRTUAL

Debates, esfuerzos y políticas en torno a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en educación.

La educación superior uruguaya se confundió históricamente con una única institución universitaria. Chiancone y Martínez Larrechea (1996) denominaron a esta configuración como la "institución-sistema", esto es una institución que prácticamente contenía al sistema en su interior. El proceso de diferenciación institucional de la educación superior que constituye una experiencia común a diversos sistemas y regiones, comenzó en el Uruguay en la misma Universidad de la República, durante la década de los sesenta, en medio de un rico pero interrumpido debate sobre la estructura deseable de la Universidad uruguaya y latinoamericana (Martínez Larrechea, 2003; Ribeiro, 1968; Maggiolo, 1966).

Las formulaciones alternativas de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), Maggiolo y Ribeiro no tuvieron condiciones históricas para implementarse y en su lugar, la dictadura militar congeló la vida universitaria hasta que, una vez recuperada la autonomía (1985) y una vez normalizada la institución, y no antes de 1988, fue posible retomar el debate universitario históricamente truncado.

En una rápida revisión de antecedentes y experiencias, cabe mencionar las siguientes¹⁶²:

- ECCA. Se trataba de un programa de educación a distancia, basado en materiales escritos y en un programa de radio. Los módulos se enviaban por vía postal a las familias y padres de alumnos del nivel básico. Diseñado por la Universidad Católica del Uruguay, se desarrolló junto al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y alcanzó a más de mil participantes.

¹⁶² Cfr.: Martínez Larrechea, E. y Martínez Larrechea, M.S (2000)

- Prociencia. Desde 1998 los ministerios de Educación de Argentina y Uruguay desarrollaron acciones del programa argentino Prociencia, orientado a la formación de docentes de ciencias naturales y exactas.
- Asociación de Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI). El MEC participó desde 1990 en que se realizara el Primer Encuentro Iberoamericano de Comunicación para la Cooperación en ATEI y en octubre de 1993 se instaló junto a la antena del canal 5 de Televisión Nacional, la antena receptora del satélite Hispasat. Por entonces, el MEC procuraba la reunión de los productores (públicos) de material educativo audiovisual en los diferentes subsistemas educativos.
- Aulas virtuales de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). Establecidas en diferentes puntos del país, permitieron el desarrollo de teleconferencias, combinados con componentes de tutoría y de presencialidad. Varias instituciones universitarias las emplearon.
- Universidad ORT. Inauguró en 1999 una edición de su Diploma en Educación, curso de posgrado de un año de duración, realizado en el marco de un convenio con la Universidad de Harvard. Esta oferta educativa se cursaba enteramente por Internet. Junto a las teleconferencias en aulas virtuales, constituyen las primeras ofertas de educación superior virtual en el país.
- Plan experimental de educación media en régimen semi-presencial o libre asistido cumplido en Enseñanza Media (Liceos "José Enrique Rodó" y "Dámaso Antonio Larrañaga"). En el turno nocturno del segundo ciclo secundario, estas instituciones pusieron en práctica en una experiencia de educación semipresencial, que si bien no contenía componentes de Educación a Distancia (EAD), implicaba la ruptura del modelo pedagógico hegemónico, centrado en exclusividad en la presencia escolástica en un espacio áulico frontal. Esta experiencia, que beneficiaba a casi 1800 alumnos jóvenes y adultos y a unos 70 docentes, quedó limitada por las pulsiones homogeneizadoras del sistema educativo formal, sin tras-

cender hacia instancias más desarrolladas. En el sector privado, cabe mencionar, en la misma orientación, la experiencia del PREU, un instituto preuniversitario privado (Martínez Larrechea y Martínez Larrechea, 2000).

- Desde la década de los noventa, se desarrollaron en ANEP experiencias innovativas e incipientes de capacitación docente en servicio a distancia, por medio del envío de módulos impresos. Además, desde la recuperación de la democracia, tanto el MEC como la ANEP habían incorporado computadoras (donaciones de Corea y de Francia) que permitieron usos también exploratorios. Será entre 1990 y 1995 cuando se desarrollará la experiencia de INFED 2000, que inicia la informatización de la gestión educativa en todo el país y el inicio de programas masivos de incorporación pedagógica de las nuevas tecnologías, en especial a través de aulas de Informática

En el período democrático y ya en vísperas de la década de los noventa tendrá lugar el registro del dominio uruguayo “.uy”, por parte del Servicio Central de Informática (SECIU). Se inaugura así la Red Académica Uruguay (RAU) y se expanden las redes locales y el empleo del correo electrónico. En 1993 se produce el enlace entre el sector académico uruguayo e Internet, mientras los servicios técnicos de la Universidad comienzan a participar en diversas redes internacionales, señaladamente en el Foro de Redes de América Latina y el Caribe (UdelaR: 2007: 348).

Hacia fines del siglo veinte, comienza a plantearse el desarrollo de redes avanzadas de uso principalmente científico y académico, al que denominamos corrientemente Internet 2. Sin embargo, la falta de conexión al cable submarino de Global Crossing impidió el desarrollo temprano de la red avanzada. En 2002 los rectores y directores de institutos de investigación expresaron: “su interés y compromiso con el desarrollo de las redes de alta eficiencia en comunicación de datos en beneficio del desarrollo tecnológico, la enseñanza y la investigación (...)” En ese contexto, el país recibió la cooperación de

la Unión Europea, a través de su Comisión Científica, que proveyó un aporte financiero de veinte millones de dólares para el desarrollo, en siete países de una red avanzada regional, que sería administrada por Dante, gestor de la red europea Geant. Los directores de catorce redes latinoamericanas firmaron un compromiso para el establecimiento de CLARA, la red de Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas, que posee en el país estatuto de asociación civil (UdelaR: 2007: 348).

En 2003 se propuso por la Universidad de la República el proyecto sobre “Desarrollo Tecnológico de Sectores clave de la Economía Uruguaya” que integra al Polo Tecnológico de Pando de la Facultad de Química, al Centro de Ensayo de Software de la Facultad de Ingeniería y al Espacio Virtual de Cooperación (EVC) del SECIU. Este último, con una conexión de 10 Mb en diez centros universitarios debía servir transversalmente a los dos proyectos antes mencionados, cumpliendo el rol de una red de datos de alta velocidad. En el financiamiento de este proyecto participaron la Unión Europea, la Universidad de la República y la empresa telefónica estatal, ANTEL.

A partir de 2005 se sumaron a la red otras instituciones de investigación, algunos de ellos universidades privadas (LATU, Instituto Pasteur, Universidad Católica del Uruguay, Universidad ORT) y en diciembre del mismo año se inauguró oficialmente RAU2. En el acto de inauguración, un guitarrista situado en Japón y otro en Uruguay, ejecutaron, a dúo, una pieza musical, ejemplificando el grado de sincronía y velocidad en la transmisión de datos (UdelaR, 2007:350).

El rol cumplido por la Universidad de la República expresa competencia técnica y capacidad de gestión en la resolución del acceso a las nuevas redes avanzadas en un plazo relativamente acotado (una década). Sin embargo, el empleo de Internet y de las nuevas tecnologías informáticas se focalizó fundamentalmente en la gestión de los servicios universitarios y en la disponibilización de catálogos de bibliotecas de facultades y servicios universitarios. Es manifiesto, en cambio, el retraso que experimenta el empleo de

estas tecnologías en la mejora de la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes, en especial en una institución universitaria masificada. Los proyectos de enseñanza e investigación que hacen empleo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación son aun escasos (Ver UdelaR, CSE, <http://www.cse.edu.uy/>)

Un estudio de la Comisión Sectorial de Enseñanza (UdelaR, CSE, 2003) identificó unos 503 proyectos que solicitaron financiamiento a dicha Comisión, entre 1996 y 2003, de los cuales las tres cuartas partes aproximadamente, provenían de las áreas: Agraria, Científico-técnica y Ciencias de la Salud, mientras que el 26%: a las Ciencias Sociales y Humanas, Artística y a la Regional Norte. De esos proyectos, 173 resultaron aprobados y financiados; en este segundo subconjunto, resulta algo más importante la participación de proyectos propuestos desde las Ciencias Humanas y Sociales y Artística (31%). Un tercer subconjunto está conformado por 89 proyectos que incorporaban TICs. De estos, sólo 30 proyectos incluían la Educación a Distancia. El porcentaje de proyectos financiados que incorporaban TICs va entre 20% en el Área Artística, hasta 68% en las Ciencias Agrarias y 62% en el Área Científico-técnica

Por su parte Contera et. al. (2004) constataron que las motivaciones más frecuentes en la propuesta de proyectos que incluyen las nuevas tecnologías o la educación a distancia, están en relación con la promoción de la descentralización educativa, la atención de poblaciones heterogéneas y la solución de problemas de aprendizaje masificado y de deserción. Dicho trabajo identifica dos modelos pedagógicos subyacentes: el "modelo educativo centrado en la transmisión" y el "modelo educativo centrado en los aprendizajes". En algunos casos, el instrumento tecnológico adquiere un lugar central; en otros, en cambio, las TICs asumen un papel mediador de procesos de comunicación de impronta interactiva y dialógica. El primer modelo se liga a la evaluación sumativa, con docentes "trasmisores" que cumplen un rol tradicional, poco propicio a la participación; el segundo, posee una orientación innovadora y se liga a un tipo de evaluación formativa, a docentes que ejercen roles tutoriales, que propician la autonomía, la metacognición y los aprendizajes. (:60-61).

Las TICs aparecen en proyectos que buscan innovar pedagógica y didácticamente. Por ello, solo algunos de estos proyectos, menos de una tercera parte de los proyectos que incorporan TICs financiados por Udelar entre 1996 y 2003) incluyen la educación a distancia como componente o estrategia principal.

Por su parte, Perú (2003) concluye que: "más allá de las experiencias personales realizadas por docentes de distintas facultades, motivada por la necesidad de resolver problemas puntuales, creemos que es necesaria una articulación de la temática en sus términos generales. La Universidad cuenta con profesionales experimentados tanto en educación como en informática y nuestro sistema educativo cuenta con docentes interesados en el aprovechamiento de la tecnología para sus fines. Estos son los recursos básicos que garantizan el éxito de los emprendimientos que se realicen en esta temática. Como conclusión, a partir de estos análisis, se llega a que los diálogos interdisciplinarios favorecen los cambios y las transformaciones en la educación y que hacen posible una adecuación del curso a un modelo de enseñanza-aprendizaje que fue acordado por todos los integrantes del equipo y que está centrado en la formación".

En cambio, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)¹⁶³ el otro gran ente autónomo de enseñanza, a cargo de la educación pública preuniversitaria y cuya matrícula de estudiantes de formación docente se expandió a una tasa muy alta durante los últimos tres lustros, posee desde hace ya cierto tiempo una plataforma electrónica, núcleo de un campus virtual, con un enrolamiento masivo, que permite el desarrollo de buena parte de la carrera normalista, en especial por parte de cursantes radicados en el Interior del país.

Antes, hacia el año 2000, la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) intentó desarrollar el llamado "Proyecto Mercurio", en alianza con el Comité para la Sociedad de la Información¹⁶⁴ y su estrategia de Uruguay en Red, programas que operaban en el

¹⁶³ www.anep.edu.uy ; <http://www.dfpd.edu.uy/>

¹⁶⁴ <http://www.presidencia.gub.uy/mem2000/info/CNSI.htm>

marco de la Presidencia de la República. Los componentes principales en aquella estrategia fueron: el Programa de Conectividad Educativa (Internet en la Enseñanza), la Modernización de la Administración Pública (Gobierno en Red), la Universalización de acceso a Internet (Proyecto Mercurio) y el Programa de apoyo a la competitividad del sector software (Uruguay Tecnológico). El ambicioso Proyecto Mercurio podría parangonarse a la iniciativa "All Canadians On Line" y buscaba universalizar la conectividad de los hogares a través de programas promocionales de adquisición de hardware y de la expansión de Internet. Sin embargo, los altos costos que implicaba semejante operación y la grave crisis económica y financiera del año 2002 impidieron su desarrollo.

Por su parte, algunas universidades privadas desarrollaron un activo rol. Merece mencionarse en tal sentido a la Universidad ORT y al Instituto Universitario Autónomo del Sur. Estas instituciones apelaron a distintos tipos y modalidades de Educación a Distancia: 1. Enseñanza presencial tradicional. 2. Enseñanza presencial apoyada por medios electrónicos. 3. Cursos de tipo híbrido. 4. Cursos puramente a distancia (ESV) pura. La segunda modalidad apeló a la videoconferencia, el correo electrónico y materiales colocados en la web, como apoyo a cursos presenciales. La tercera modalidad, híbrida, combina medios electrónicos y algunas instancias presenciales. La cuarta modalidad corresponde a la Educación Superior Virtual (Fernández y Armellini (2002); Grunberg y Armellini (2003); Martínez Larrechea, 2003). Según Grunberg y Armellini (2003) los modelos de enseñanza parecen seguir una secuencia de gradual diferenciación desde la pura presencialidad, a la pura virtualidad, pasando por la incorporación de nuevas tecnologías como apoyo a la enseñanza presencial, por la sala de videoconferencia y por la inclusión híbrida de medios electrónicos e instancias presenciales. Desde la pura sincronía hacia una mayor autonomía en dimensiones como los materiales, la organización de los contenidos, la evaluación y la interactividad

MARCOS ORGANIZACIONALES Y MODELOS EDUCATIVOS

¿Cuál es el rol asignado por las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación? Recientemente, algunos documentos del Gabinete Ministerial de la Innovación (GMI 22/4/2005) las incluyen entre las posibles macro prioridades sectoriales, junto a las cadenas agroindustriales (cárnica, láctea, arroceras, granjera, forestal, pesquera), el complejo turístico, la biotecnología y farmacéutica (salud humana, salud animal y fitosanitarios), las alternativas energéticas y los recursos naturales y el medio ambiente (Martínez Larrechea y Chiancone, 2007).

Por su parte, un estudio financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y relativo a la situación y perspectivas de la ciencia, la tecnología y la innovación en Uruguay, (Bértola et. al., 2005), detectó algunos sectores con potenciales de desarrollo y de impacto transversal en la economía, incluyendo: los sectores agroindustriales: agroalimentario (cadenas arroceras, cárnica y láctea; apicultura) y forestal (maderero y papelero); así como los sectores de servicios tales como las tecnologías de la información, el transporte y la logística, y el sector de ciencias de la vida; sin omitir, al sector financiero y al turismo (Bértola et al., 2005).

Sin embargo, el desarrollo de la nueva institucionalidad de la ciencia, la tecnología y la innovación, impulsada por el gobierno desde 2005 ha sido objeto de arduos debates con la comunidad científica. El Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación se encuentra aun en proceso de discusión.

La Comisión Sectorial de Enseñanza suele abrir convocatorias a la presentación de *“propuestas educativas semi-presenciales u otras modalidades basadas en la incorporación de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y Recursos Educativos Abiertos (REA)”*, por medio de las cuales se procura *“estimular un mayor aprovechamiento de los tiempos de cursado –tanto presencial como no presencial–, incrementando los espacios, medios y recursos*

educacionales y su accesibilidad", en particular para facilitar "el estudio a poblaciones y sectores probablemente excluidos de los trayectos curriculares habituales por razones laborales, socio económicas, de género y edad." Además, se procura *"incorporar estrategias didácticas diversificadas que favorezcan el cursado exitoso sobre todo de aquellas disciplinas que presentan mayores dificultades para el estudiante"*. (Cfr.: <http://www.cse.edu.uy/>)

En suma, el rol de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, aun considerando algunas iniciativas de UdelaR, de ANEP¹⁶⁵ y del Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES)¹⁶⁶, a nivel público, y de dos o tres instituciones universitarias privadas, continúa necesitando un enfoque de política pública que lo convierta en una prioridad estratégica.

Del lado de las políticas públicas, debe señalarse sin embargo una propuesta significativa, no exenta de debates y contestaciones: el llamado Plan Ceibal, expresión local de la iniciativa One Laptop per Child (OLPC)¹⁶⁷.

URUGUAY Y OLPC

El proyecto desarrollado por el MIT para distribuir computadores portátiles de muy bajo costo, se encuentra presente en varios países de la región, entre ellos Uruguay.

La misión de OLPC, es la de crear oportunidades educativas para los chicos más pobres del mundo, proveyéndoles una computadora portátil de bajo costo, conectada a Internet y equipada con contenido y software diseñado para promover el aprendizaje colaborativo y el autoaprendizaje.

¹⁶⁵ http://www.dfpd.edu.uy/web_08/otros/materiales.html

¹⁶⁶ <http://www.imes.edu.uy> El IMES ha desarrollado una plataforma electrónica, basada en Moodle, para la formación a distancia y virtual de los oficiales que cumplen estudios de licenciatura o posgrado.

¹⁶⁷ <http://laptop.org/index.es.html>

Surgido en 2003, la iniciativa propuesta por Nicholas Negroponte en el Foro Mundial de Davos, recibió el apoyo de algunos populosos países de la periferia, entre ellos Brasil, en ocasión del encuentro mantenido por el presidente Lula da Silva, Negroponte y Seymour Papert.

Desde el punto de vista de la política educativa, la decisión de Uruguay de incluirse en la iniciativa, tiene el interés adicional de que se trata de una decisión promovida por el Presidente de la República y de manera externa al sistema educativo, decisión que contó con la aprobación de los partidos de la oposición.

En la página web de la Administración Nacional de Educación Pública, se expresa que: *“El Programa CEIBAL busca promover la inclusión digital con el fin de disminuir la brecha digital existente respecto a otros países y de los ciudadanos del país entre sí, de manera de posibilitar un mayor y mejor acceso a la educación y a la cultura.*

Se diferencia de esfuerzos anteriores llevados a cabo en que su objetivo no es sólo dotar de equipamiento y accesibilidad a los centros sino garantizar su uso, la formación docente, la elaboración de contenidos adecuados así como la promoción de la participación familiar y social.

Su aplicación en los centros educativos primarios del país permitirá la integración entre el uso de la tecnología, los contenidos de los programas y las dinámicas de trabajo colaborativo.

Es en este marco conceptual es que se inserta este proyecto donde se pretende dotar de un computador personal a cada niño y a cada maestro, así como brindar al colectivo docente de la capacitación, los materiales, las orientaciones y el apoyo necesario para lograr los objetivos propuestos”.

“La finalidad principal no consiste en proveer de equipamiento y accesibilidad a los centros aunque esta sea una condición sine qua non del proyecto, sino garantizar su uso innovador integrado a la

cotidianeidad del aula, ofrecer los sistemas de apoyo tecnológico, formación y capacitación a docentes, el desarrollo de contenidos relevantes, la conformación de comunidades de aprendizaje y la promoción de la participación familiar y social" <http://www.ceibal.edu.uy/portal/proyecto.htm>

Si bien las autoridades de la educación adoptaron y respaldaron la iniciativa, numerosas críticas se plantean por parte de expertos y de agremiaciones de maestros. La crítica más frecuente se vincula básicamente a la inexistencia o endeblez de un proyecto pedagógico previo, capaz de generar la formación y la capacitación docentes necesarias para dar sustentabilidad al proyecto.

La relevancia potencial de esta iniciativa (que requeriría por sí misma un estudio adicional) justifica su mención en este trabajo.

EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD: CRÓNICA DE UNA PRÓRROGA SINE DIE

En el Capítulo III. "Otras modalidades" del proyecto de ley general de educación, se establece un posible futuro marco regulatorio: *Artículo 38.- (De la educación a distancia y semipresencial). La educación a distancia, -en línea o asistida-, comprenderá, los procesos de enseñanza y de aprendizaje que no requieren la presencia física del alumno en aulas u otras dependencias similares, para el dictado regular de sus cursos, siempre que se empleen materiales y recursos tecnológicos específicamente desarrollados para obviar dicha presencia, y se cuente con una organización académica y un sistema de gestión y evaluación específico, diseñado para tal fin. La modalidad semipresencial, además de las características anteriores, requiere instancias presenciales.*

Las certificaciones de estas modalidades serán otorgadas por los organismos competentes del Sistema Nacional de Educación Pública, los cuales reglamentarán la habilitación y autorización a instituciones privadas para el dictado de cursos a través de estas modalidades, y el reconocimiento de los certificados otorgados¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Cfr. Proyecto de ley general de Educación en: http://www.mec.gub.uy/pdf/ley_de_educacion.pdf

Dicho posible marco, establece algunas definiciones, como que la educación a distancia tendría dos modalidades o expresiones (en línea y asistida), que la educación a distancia se define por no requerir la presencia física del alumno (salvo la modalidad semipresencial), por el empleo de materiales y recursos tecnológicos desarrollados al fin específico de obviar dicha presencia y por una "organización académica y un sistema de gestión y evaluación" específicos". La acreditación o "las certificaciones" de estas modalidades serán otorgados por los organismos públicos competentes, "los cuales reglamentarán la habilitación y autorización a instituciones privadas para el dictado de cursos".

Más allá de dicho proyecto, la situación regulatoria de la educación superior uruguaya y de la educación superior virtual en especial es hoy, básicamente, la muy adecuadamente descrita por Fernández y Armellini (2002):

"En el Uruguay existen dos marcos legales paralelos para el reconocimiento de carreras universitarias: uno para la Universidad de la República, y otro para las instituciones universitarias de gestión privada. El reconocimiento implica la habilitación para el otorgamiento de títulos de la carrera reconocida. En Uruguay, el título académico coincide con la habilitación para el ejercicio profesional; este último solamente exige en algunos casos su registro en órganos competentes (p.ej. la Suprema Corte de Justicia para la profesión de abogado, o el Ministerio de Salud Pública para los médicos).

La educación superior de gestión estatal está concentrada en la Universidad de la República, regida por su propia Ley Orgánica (que data de 1958). El órgano competente para la aprobación de los nuevos planes de estudio (incluyendo presumiblemente aquellos brindados mediante NTIC) es su Consejo Directivo Central (artículos 20 y 22 de la mencionada Ley).

Existen otras instituciones estatales que desarrollan programas terciarios (entre otros, las instituciones de formación militar y la ANEP).

Algunos de estos programas han sido reconocidos como equivalentes al nivel universitario por el Ministerio de Educación y Cultura, mediante decretos específicos para cada programa de formación.

La educación superior de gestión privada está regida desde 1995 por el decreto 308/995 y sus modificaciones. Este decreto establece que el reconocimiento de programas de estudio es competencia del Ministerio de Educación y Cultura, asesorado por un órgano consultivo, el Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada. La normativa no hace referencia a programas a distancia e incluye entre los requisitos para la aprobación ciertos mínimos de cargas horarias presenciales. (...) En Uruguay no existe aún un marco normativo para la evaluación y acreditación universitaria, ni siquiera para la educación superior tradicional. Recientemente se han desarrollado esfuerzos por parte de un grupo de las instituciones de gestión privada para establecer un marco común; por otra parte el Ministerio de Educación y Cultura constituirá comisiones ad hoc para los procesos de acreditación".

Durante el año 2007 y parte del 2008 el Ministerio de Educación y Cultura, a través de la Dirección de Educación, reunió a un Grupo de trabajo para conformar una Agencia de Acreditación de la calidad de la educación superior en Uruguay. Este grupo de trabajo tenía por cometido elaborar las bases de un proyecto de ley, a enviarse por el Poder Ejecutivo al Parlamento.

La doble circunstancia de que en 2008 se introdujo a la consideración parlamentaria el proyecto de una nueva ley ("general") de educación y el hecho de que el informe de grupo de trabajo, de acuerdo a la metodología seguida por el MEC, debería ser analizado y consensuado por los dos grandes entes autónomos de enseñanza (la Administración Nacional de Educación Pública, ANEP y la Universidad de la República, UdelAR) no resulta propicia para el envío de un nuevo proyecto de ley. El proyecto ya presentado (de ley general de educación) incluye en sus disposiciones transitorias una alusión a la futura presentación del proyecto de ley de agencia nacional de acreditación: "Título VIII. Dispo-

siciones transitorias y excepcionales. H) El Poder Ejecutivo en un plazo de noventa días remitirá a la Asamblea General Poder Legislativo un proyecto de ley que establezca procedimientos adecuados, técnicamente diseñados y que ofrezca garantías a las instituciones y a la sociedad, para la autorización, el reconocimiento y el seguimiento de las instituciones privadas de educación terciaria”¹⁶⁹.

Entre las principales motivaciones que informaron la constitución del Grupo de Trabajo, se encontraban la necesidad de modificar la normativa actualmente vigente (un conjunto de decretos que regulan la educación terciaria privada, entre ellos el N° 308/995 y el N° 309/002; así como la conveniencia de aprobar a nivel local el mecanismo de acreditación del Mercosur, previsto en el Memorándum de Entendimiento de 1998. Adicionalmente, parece haber sido una motivación adicional “la atención de propuestas educativas de carácter universitario públicas” de organismos públicos que no dependen de entes autónomos de enseñanza.

Este esfuerzo tenía antecedentes. Cabe consignar que en el período 2000-2002, el MEC desarrolló consultas con los actores y otros esfuerzos en el sentido de que el país acompañara el proceso de los países del Mercosur (en especial el de aquellos que no contaban con agencias nacionales de acreditación y que las generaron en ese período, como Bolivia o Paraguay). También en esta etapa, el MEC convocó a los organismos públicos no autónomos de educación terciaria, intentando una coordinación que buscaba promover y difundir la cultura de la evaluación y de la calidad.

El nivel de consenso nacional en estos nuevos temas de la agenda de la educación superior impidió alcanzar, en aquella fase, el objetivo de conformar una agencia nacional, si bien el país participó por entonces de las instancias constitutivas de la RIACES, hacia el 2003 (la Red Iberoamericana de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior).

¹⁶⁹ Cfr. Proyecto de ley general de Educación en: http://www.mec.gub.uy/pdf/ley_de_educacion.pdf

Entre 2003 y 2005, Uruguay participó en el Mecanismo Experimental de Acreditación, el MEXA, creando apenas Comisiones ad Hoc, para administrar dichos procesos en las carreras de Agronomía, Ingeniería y Medicina.

La administración inaugurada en 2005 centró su política de educación superior en la promoción de instancias de control burocrático (no académico) a la que se denomina en el ámbito oficial, como "evaluaciones". Para comprender el alcance de esas evaluaciones, hay que decir que se desarrollan de manera casuística, sin ser precedidas de un informe de auto-evaluación y sin un procedimiento de evaluación externa.

En verdad, fuera de estas inspecciones el procedimiento normal para autorizar el funcionamiento de instituciones universitarias y universidades privadas y para reconocer el nivel académico de sus ofertas educativas continúa siendo el asesoramiento al Ministerio de Educación y Cultura por parte del Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada (creado por el decreto n° 308/995). Se trata, más propiamente, de una estimación de las condiciones iniciales de una institución o programa, en el primer caso, con base en su proyecto institucional y en el segundo en los documentos con los que se organiza una determinada oferta de grado o posgrado. Es decir, que se trata de un procedimiento centrado fuertemente en el análisis documental.

La prevista Agencia de Acreditación se propondría promover el "aseguramiento de la calidad" y la "promoción de la calidad" de la educación superior uruguaya. Si bien se mencionan mecanismos que procurarían "incentivar la capacidad de autorregulación", el Grupo de Trabajo convocado por el MEC no estableció en su Informe final, ningún procedimiento congruente con dicha autorregulación. En cambio, se destacan, por su carga semántica y reiteración: la *"autorización, el reconocimiento, y el seguimiento" de las instituciones privadas y la "rendición de cuentas a la sociedad sobre las actividades que realizan las instituciones"*. La "promoción de la calidad" –que parecería ser, formalmente, un criterio orientador del funcionamiento de la futura agencia, en ausencia de mecanismos promocionales

específicos, desplaza sutilmente su objetivo hacia la regulación y el control heterónomos de la calidad. Ello debe explicarse también en términos de la estructura y compleja economía política de la educación superior uruguaya.

Los procesos que -se prevé en los documentos del Grupo- pondría en marcha la agencia son de dos tipos posibles: obligatorios y voluntarios; los primeros, orientados a ofrecer "garantía pública" de la calidad de la oferta institucional, se aplican a las instituciones privadas y a la oferta pública no autónoma. Los segundos, voluntarios, a los entes autónomos de enseñanza. Existe en esta solución el peligro de una aguda segmentación en la cultura de la calidad de la educación superior. Ella podría evitarse, creando instancias de acreditación voluntaria de alta calidad para todas las instituciones: por ejemplo, programas de excelencia u otros por el estilo y promoviendo un acuerdo institucional extra-legal, que implique la voluntaria auto-sujeción de todos los actores al marco nacional de evaluación y acreditación, al menos en un conjunto de programas prioritarios.

Los ámbitos de competencia previstos para la agencia, se refieren a aspectos que ya forman parte de la competencia del actual Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada y al "seguimiento" de proyectos institucionales y planes de desarrollo, que preocupan a la gestión ministerial desde el 2005. La innovación al respecto se centra en la *"acreditación de carreras y títulos, en los procesos nacionales, en las dimensiones: institucional, de áreas de posgrados y de carreras de grado y de posgrado"*.

Al referirse a "actividades voluntarias" se establece que la acreditación prevista es de tres tipos: institucional, de áreas de postgrado y de carreras de grado y postgrado

La única mención a la evaluación -que sería en verdad el mecanismo por excelencia de una verdadera agencia de "promoción de la calidad"- se realiza al mencionar la posibilidad de *"realizar procesos de evaluación a solicitud de instituciones públicas y privadas"*.

En verdad, aparecen como centrales "otras facultades de la Agencia", un conjunto de actividades de control, seguimiento, sugerencia de suspensión y revocación de autorizaciones o reconocimientos, que parecen conformar una orientación de tipo regulatorio o burocrático, desligada de la "promoción de la calidad", la cual requiere otras estructuras, otra cultura político-académica y otros procedimientos.

Además, en las bases de la futura agencia, se propone mantener tres categorías o tipos institucionales: Universidades, Institutos Universitarios e Institutos Terciarios. Ello se limita a consagrar lo ya establecido por el decreto n° 308/95 para un momento histórico muy diferente. Esa limitada variedad de tipos institucionales posibles puede contribuir –lo que no es deseable– a la consolidación de la rigidez hoy existente, el freno a la diferenciación institucional y, sobre todo, la exclusión del concepto de educación superior como una categoría válida y necesaria, diferente de lo meramente terciario y de la educación superior universitaria.

La imposibilidad de reconocer a la educación superior como tal (más compleja y larga que la simple educación apenas postsecundaria, pero no necesariamente impartida por instituciones universitarias) constituye un déficit crónico de la educación superior uruguaya. Y seguramente, tendrá sus consecuencias a la hora de lidiar con fenómenos complejos como la educación transnacional o la educación superior virtual.

Este déficit, que en parte podría explicarse por razones normativas (en materia de instituciones públicas) no tiene porqué ser prorrogado. Es necesario viabilizar el reconocimiento de instituciones de educación superior no universitaria, sin perjuicio de que el nivel académico de sus programas de formación pueda contar con el debido reconocimiento universitario de sus grados y posgrados: instituciones superiores de formación docente, instituciones tecnológicas superiores y otras, resultan necesarias en contextos de diversificación e innovación productiva.

Ello es necesario a efectos de distinguir este nivel, más complejo en términos cognitivos y profesionales, de la educación apenas terciaria y también del tipo de instituciones, organizadas con base en la más amplia autonomía teórica, epistemológica y política, distinguible por su vínculo especial con la creación de conocimiento, con su transmisión y con la crítica de su producción y transmisión, a las que conocemos como universidades o instituciones universitarias.

El Informe se refiere luego a “1. Actividades para asegurar la validez de los títulos de las instituciones universitarias privadas y públicas no autónomas” y a “2. Actividades voluntarias”. En el primer caso se incluye a las “instituciones extranjeras que se instalen en Uruguay, y a su oferta “presencial, en línea y a distancia”.

El párrafo es sumamente breve y confuso. Baste mencionar que las instituciones extranjeras no se prevén como un tipo de institución diferente (por lo tanto deberían ser universitarias o terciarias, y por lo tanto, fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro, con lo cual, no serían necesariamente “extranjeras”). Se omite el caso de FLACSO, una institución académica internacional de carácter intergubernamental en la que participa el gobierno uruguayo.

También es opaca la pretensión de atribuir validez a la oferta “en línea” o “a distancia”. ¿Sólo las instituciones “extranjeras” tendrán ofertas “en línea” o “a distancia” y no las nacionales? ¿No debería haberse previsto el reconocimiento y la acreditación de este tipo de ofertas con carácter general?

Se supone un reconocimiento inicial por un lapso de seis años, con informes anuales y con una visita de “pares evaluadores” a los tres y a los seis años. El reconocimiento y el seguimiento también se organizará por decretos del Poder Ejecutivo.

La acreditación institucional, también con un ciclo de validez de seis años, tiene como efecto la posibilidad de apertura de nuevas sedes pero no de ofertas de grado, es decir, no conduce a la autonomía universitaria, sino a puntuales grados de libertad.

La acreditación de las “áreas de postgrado” analizará las carreras de posgrado de un área, pero todas las carreras deberán acreditarse para que se acredite el área.

Lo mismo reza para la acreditación de carreras de grado y de posgrado.

Es decir que, en el caso de las instituciones universitarias privadas, nunca la acreditación conduce a la autonomía, contrariando así de manera evidente el concepto de universidad, que supone en sí mismo el de autonomía.

Finalmente, el Informe recoge las mismas definiciones del decreto n° 308/95 sobre “títulos” (a los que, imbuido del profesionalismo subyacente del decreto n° 308/95 no distingue de grados académicos), denominaciones, duración de los programas, etc.

DISCUSIÓN

En suma, ante la ausencia de regulación expresa de la educación a distancia en el país, hemos intentado el análisis de los que llamamos elementos “pre-normativos”, esto es configuraciones culturales y políticas, conformadas por antecedentes, prácticas, visiones, modelos pedagógicos y aun proyectos de futura regulación.

La abundancia de estos elementos configuratorios, contrasta con la ausencia de regulación, pero ello no debe sorprendernos pues son ellos la materia prima de futuros marcos regulatorios.

Estos marcos surgirán de la interacción de diversos componentes y fuentes. Entre ellos: a) modelos culturales y políticos próximos (como la experiencia de los sistemas educativos del Mercosur, Bolivia y Chile;

b) intercambios y normas resultantes de la coordinación en el marco de las instituciones y dispositivos culturales de la integración regional (Sector Educativo del Mercosur, Convenio Andrés Bello, OEI, Unesco-Orealc, Unesco/Iesalc, etc.); c) la presión de la educación superior virtual transnacional; d) la expansión matricular democratizadora del sistema de educación superior, que se expresa, por lo menos desde 1995, en el rápido y sustantivo incremento de los efectivos reclutados por la formación docente, en el marco del sistema ANEP. No debe extrañarnos que sea en este subsistema –formación inicial de docentes-, de carácter sustantivamente superior (equivalente al ciclo de formación 5b de CINE) pero formalmente solo terciario (de acuerdo a lo dispuesto por la ley de educación vigente) que se haya desarrollado la primera experiencia pública masiva de un campus virtual, antes que en la Universidad de la República que aun carece de experiencias (efectivas y masivas) en este tipo de modalidad educativa. Finalmente, será también la oferta de programas de cooperación y modelos bien sucedidos desde el exterior (OLPC/Ceibal) o el desarrollo tecnológico en el sector privado, fuerzas que a la larga, determinarán el surgimiento de marcos regulatorios aprobados. Mientras tanto, los partidos políticos y los intelectuales no han aparecido como actores sociales relevantes en un debate de este tipo, aun vacante en la sociedad uruguaya.

Como dicen Fernández y Armellini (2002), señalando al menos parcialmente, las fuerzas configuradoras que acabamos de enumerar:

“Probablemente se plantee en el Uruguay en el futuro (ante el comienzo de los procesos experimentales de acreditación en el Mercosur) la conveniencia de establecer mecanismos voluntarios de acreditación para la educación superior en general. Al plantear esos mecanismos, se puede sugerir que se tenga en cuenta la posibilidad de acreditar programas basados en las ESV; en particular, debería evitarse crear mecanismos basados únicamente en indicadores asociados a las formas tradicionales de enseñanza, como p.ej. la carga horaria presencial de los programas de estudio. Finalmente, sería conveniente establecer mecanismos regulatorios para la evaluación y acreditación de ofertas

educativas de ESV originadas en otros países. Esta acción idealmente requeriría consenso al nivel regional o multilateral; podría proponerse que organizaciones como el propio IESALC analicen su conveniencia y factibilidad, y eventualmente propusieran guías de acción".

BIBLIOGRAFÍA

- BÉRTOLA, L., BIANCHI, C., DARSCHT, P., DAVYT, A., PITTALUGA, L., REIG, N. ROMÁN, C., SNOECK, M. Y WILLEBALD, H. (2005) "Ciencia, Tecnología e Innovación en Uruguay: Diagnóstico, Prospectiva y Políticas" en: <http://www.iadb.org/regions/re1/econ/RE1-RN-05-001.pdf> (consultado Agosto 2007)
- CONTERA, C., CHOUY, G., FERNANDEZ, E. Y FRAGA, L (2004) La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS) en la educación superior. La modalidad "a distancia" en la educación de grado y permanente en la Universidad de la República (UdelaR), Uruguay. Montevideo: UdelaR. Comisión Sectorial de Enseñanza. Pro Rectorado de Enseñanza. Unidad Académica. Serie: Investigación Educativa. Documento N° 1.
- CHIANCONE A. y MARTINEZ LARRECHEA E. (1997) "El tránsito de la universidad al sistema de educación superior en Uruguay: aportes al estudio comparado de las políticas públicas de acreditación de instituciones" en Educación Superior y Sociedad. Vol. 8, N°1; pp.23-40.
- CHIANCONE, A. (1996) La creación de políticas públicas en un contexto de transición política: El caso del PEDECIBA en Uruguay. Buenos Aires: FLACSO-DAAD.
- CHIANCONE, VEIGA Y BORRAZ (2006) " "Seminario Caminos de la Educación Superior. Montevideo: Consejo de Rectores de Universidades - Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. www.iesalc.org.ve

FERNANDEZ, Julio y ARMELLINI, Alejandro (2002) La educación superior virtual en Uruguay. Montevideo: IESALC-Unesco.

GRUNBERG, Jorge y ARMELLINI, Alejandro (2002) "De la presencialidad a la distancia: modelos para la incorporación del e-learning en la universidad". En: Cuadernos de Investigación Educativa. Montevideo: Universidad ORT Uruguay.

HAUSMANN R., RODRIGUEZ-CLARE A., RODRIK D. (2005) Towards a strategy for economic growth in Uruguay. BID . RE1-05-003- Economic and Social Study Series.

LANDONI COUTURE, P. y MARTÍNEZ LARRECHEA, E. (2006) "La institucionalidad de la acreditación" Seminario Caminos de la Educación Superior. Consejo de Rectores de Universidades - Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. www.iesalc.org.ve

MARTÍNEZ LARRECHEA, E. (2003) La Educación Superior del Uruguay en transición: inercias y horizontes de cambio. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria – Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe.

MARTÍNEZ LARRECHEA, E. y CHIANCONE A. (2006) La Educación Superior en Iberoamérica. Informe nacional de Uruguay. CINDA: Mimeo

MARTÍNEZ LARRECHEA, E. y CHIANCONE A. (2006) Políticas universitarias de investigación. Caracas: IESALC-UNESCO www.iesalc.org.ve

MARTÍNEZ LARRECHEA, E. y MARTÍNEZ LARRECHEA, M.S. (2000) "La educación a distancia y el conflicto de los imaginarios: la experiencia en la última década. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura. Mimeo (ponencia enviada a la Tercera Reunión de América Latina y el Caribe de ICDE). http://www.icdeamericalatina.com.ar/publicaciones/trabajos_region/san_pablo.htm

MASCHERONI, J. (2003) Educación superior en Uruguay: evolución legislativa. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

MENA, Marta, compiladora (2007) Construyendo la nueva agenda de la educación a distancia. Buenos Aires: ICDE – Unesco – La Crujía.

NIETO, A. (2006) "Informe sobre la situación de la Facultad de Química al mes de Abril de 2006" en: http://mail.fq.edu.uy/Documentos/Decanato/Situacion_FQ_al_2006.pdf

PERE, Nancy (2003) Formación de profesores para el uso de nuevas tecnologías en la enseñanza. Montevideo: UdelaR. Facultad de Ingeniería. Unidad de Enseñanza.

RAMA VITALE, C. (2007) Los Postgrados en América Latina y el Caribe en la sociedad del conocimiento. México D.F.: UDUAL

RAMA VITALE, C. (2008) Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe en el Siglo XXI. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.

RAMA VITALE, C. (2006) La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe. México: Fondo de Cultura Económica.

REYES, R. (1973) ¿Para qué futuro educamos?. Montevideo: Alfa.

RICYT (2004) Indicadores por país- Uruguay- en: <http://www.ricyt.org/interior/interior.asp?Nivel1=1&Nivel2=1&Idioma>

TANI, R. y Nuñez, M. G. (2004) Formación docente universitaria. Aportes a la modalidad de educación semipresencial y a distancia. Ponencia presentada en el II Congreso de Enseñanza en Facultad de Ingeniería. Montevideo, 6, 7 y 8 de octubre de 2004. (http://letras-uruguay.espaciolatino.com/tani/formacion_docente.htm)

UDELAR. Comisión Sectorial de Enseñanza (2003) Proyectos aprobados y financiados por la CSE que incorporan tecnologías de la información y la comunicación (TICS) y que, en algunos casos, incluyen o prevén la modalidad "Educación a Distancia" presentados ante la Comisión Sectorial de Enseñanza en el marco de diferentes llamados a concurso, en el período 1996-2003. En: www.cse.edu.uy

UDELAR (2007) Memoria del Rectorado 1998-2006. Montevideo: Udelar

PROYECTO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA EN VENEZUELA

Elena Dorrego¹⁷⁰

RESUMEN

En el año 2007 la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), organismo del gobierno venezolano encargado de planificar la Educación Superior del país, decide desarrollar un Proyecto Nacional de Educación Superior a Distancia (PNESD) Su propósito es sistematizar y normar el desarrollo de la Educación Superior a Distancia de alta calidad en las instituciones que ofrecen educación superior en Venezuela, en los programas de pregrado y postgrado. Para este propósito se designó una comisión integrada por profesores universitarios y personal de la OPSU, especialistas en Educación a Distancia y las TIC. Se presentan de manera resumida las características del contexto en el cual las universidades venezolanas están desarrollando programas con la modalidad de Educación a Distancia; se describe el proyecto en aspectos tales como su justificación, características, propósito, objetivos, concepción de la Educación Superior a Distancia, y su pertinencia social, así como los propósitos, objetivos, y productos de las Comisiones que han participado en el desarrollo del PNESD. Uno de sus principales objetivos consistió en elaborar la Normativa para la Educación Superior a Distancia Venezolana, así como un Manual con lineamientos para su gestión. Se explican la estructura y el contenido de la Normativa Nacional y se caracterizan los modelos pedagógicos y tecnológicos, y los marcos regulatorios de la educación superior a distancia ofrecida por las instituciones. Además, se señalan algunas conclusiones.

¹⁷⁰ Doctora en Educación. Profesora Titular Universidad Central de Venezuela. E-mail: dorregoe@gmail.com.

ABSTRACT

In 2007 the National Office for University Sector Planning (*Oficina de Planificación del Sector Universitario-OPSU*), a governmental entity responsible of planning the Higher Education in Venezuela, decided to develop a National Project for Distance Higher Education (*Proyecto Nacional de Educación Superior a Distancia-PNEDS*). The aim of PNEDS is to systematize and to normalize the development of a high quality Distance Higher Education in institutions that offer higher education in Venezuela at undergraduate or postgraduate levels. For this mission, a commission integrated by University professors and OPSU personnel, specialists in distance education and TIC, was designated. This communication shows a glance of Distance Education in Venezuela in terms of University programs and describes PNEDS justification, features, purposes and aims, as well as conception of Distance Higher Education and its social pertinence. Purposes, objectives and results of working PNEDS committees are also described. One of the mayor aims was to construct the National Regulations for Distance Higher Education in Venezuela, in addition to a Manual compiling management guidelines. National Regulations structure and contexts are illustrated, as well as pedagogical and technological models and regulatory frames of distance higher education offered by the institutions. Finally, conclusions are highlighted.

INTRODUCCIÓN

A mediados del año 2007 la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU), organismo del gobierno venezolano encargado de planificar la Educación Superior del país, decide desarrollar un Proyecto Nacional de Educación Superior a Distancia (PNEDS). Para ello ha sido conformada una comisión integrada por profesores universitarios y miembros del personal de la OPSU, especialistas en la Educación a Distancia y en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

La modalidad de Educación a Distancia (EaD) podemos encontrarla en las universidades venezolanas a partir de la década

de los 70, cuando se crean la Universidad Nacional Abierta y los Estudios Universitarios de las Universidades Central de Venezuela y del Zulia, todas universidades nacionales autónomas.

Posteriormente, a fines de los 80 las Universidades Cecilio Acosta y Nueva Esparta, ambas privadas, luego inician estudios a distancia; en la década de los 90 otro grupo de universidades incorporan la modalidad de educación a distancia, con el uso de las TIC.

A partir del año 2000, se agrega otro grupo de universidades y en total actualmente son 25 las universidades venezolanas que ofrecen a distancia Programas de pregrado, postgrado y educación continua. Además, se conoce que otras instituciones ofrecen cursos de extensión y programas como diplomados, entre otros, pero que todavía no cuentan con un sistema institucionalizado de Educación a Distancia. Así mismo, otras universidades e institutos y colegios universitarios están planificando la incorporación de la EaD en sus programas.

Los Programas de EaD en funcionamiento corresponden a diferentes áreas del conocimiento, en los niveles de pregrado y de postgrado, con modalidades en su mayor parte mixtas (conocidas como semipresenciales) y en menor grado virtuales.

Características pedagógicas y técnicas de los Programas

Las universidades presentan coincidencias respecto a:

a) Lineamientos pedagógicos:

- el paradigma crítico reflexivo y el paradigma de la complejidad, con base en: el constructivismo, el aprendizaje por proyectos, la formación por competencias contextualizadas.
- el aprendizaje colaborativo, significativo, activo y reflexivo, que propicia la metacognición.
- el modelo andragógico, flexible, innovador, que promueve la interrelación, la comunicación, la corresponsabilidad y el compromiso.

- teoría de la autonomía e independencia, teoría de interacción y de la comunicación; enfoque ecléctico (cognos-ti-ti-vista, construc-tivista, aprendizaje situacional, conductista, asimilación, y de interacción social).
- metodología del aprender haciendo.
- los principios de individualidad, flexibilidad, responsabilidad, autonomía, y calidad de la enseñanza y del aprendizaje.
- diseño específico para aulas virtuales, orientado hacia la conformación comunidades de aprendizaje y práctica que trasciendan la experiencia de formación y aprovechen la "virtualidad" para contextualizar la experiencia de aprendizaje en la realidad del participante.
- papel protagónico del participante, para articular experiencias previas con el nuevo aprendizaje; y tareas auténticas.
- enfoque de enseñanza y de aprendizaje centrado en el alumno y en los grupos colaborativos, en el cual el alumno es responsable de su proceso de aprendizaje, donde el profesor asume el rol de tutor; se basa en la dialógica, y en las TIC, para alcanzar sus objetivos.

b) Tipos de comunicación

- diálogo didáctico, mediado entre docentes, entre alumnos, grupos académicos y expertos en contenidos invitados a participar.
- comunicación asincrónica y sincrónica.

c) Evaluación

- evaluación basada en competencias
- evaluación de tipo formativa y sumativa.
- evaluación presencial y en línea.

d) Plataformas

Existe una tendencia general hacia el uso de la plataforma Moodle como soporte tecnológico para las actividades tanto presenciales, como semipresenciales y virtuales, debido en parte a las facilidades de uso que ofrece, y por ser de código abierto. Algunas universidades han desarrollado sus propias plataformas, entre ellas

la Plataforma Tecnológica Propia Pl@tUM Versión 2.0 y UCVweb; otra universidad está desarrollando una plataforma bajo software libre, usando Moodle con una distribución de Linux llamada Ubuntu; y otra que además de Moodle, posee una plataforma de trabajo colaborativo para Videoconferencia denominada Access Grid. Algunas disponen de otros tipos de plataformas como Blackboard Versión 7.1, entre otras.

e) Sistemas de comunicación

- utilizan fundamentalmente el correo electrónico, los foros, el chat
- videos, radio en línea, multimedia interactivo, videoconferencias

f) Normas y procedimientos. En términos generales, se encuentran universidades que:

- no poseen normativas o reglamentos específicos para la modalidad de EaD, y que se orientan según los procedimientos suscritos por otras instancias de la institución
- tienen normativas o reglamentos establecidos para la implantación de la Modalidad de EaD, o los mismos se encuentran en proyecto o en proceso de aprobación. A título de ejemplo señalamos los siguientes casos:

Universidad 1

- Proyecto de Normativa Interna en la Modalidad semipresencial
- Guía para la creación de Módulos Instruccionales
- Perfil del Tutor de Estudios a distancia
- Normativa del Tutor en línea

Universidad 2

- Normativas para el diseño, montaje y evaluación en todos los cursos, talleres, asignaturas, programas de formación y diplomados.

Universidad 3

- Normativa para el Desarrollo Experimental del Programa de Cursos en Línea

- En proceso de elaboración nuevas normativas que se perfilan hacia la evaluación de:

- Aprendizajes
- Apoyo Pedagógico
- Apoyo Académico
- Diseño Instruccional
- Materiales Didácticos
- Apoyo Tecnológico
- Red de Relaciones
- Investigación y Desarrollo en EaD

Universidad 4

- Reglamento General donde se definen la naturaleza y fines de los estudios a distancia, su estructura y el manejo para el desarrollo, implementación de programas a distancia, así como la capacitación de los usuarios
- Reglamento de Evaluación del Rendimiento Estudiantil a Nivel de Pregrado
- Políticas para la Administración y Operación de las Carreras: Política Matricular: Admisión, Matriculación y Permanencia, Políticas de Administración Docente , Políticas Administrativas y de Operación

Universidad 5

- Normativa para los estudios a distancia que comprende 60 artículos que se enmarcan en 10 Capítulos, referidos a los siguientes aspectos:
- Disposiciones Generales
- Estructura, Funcionamiento Organizacional
- Planes de Estudio
- Ingreso
- Cambios, traslados, equivalencias
- De las situaciones de aprendizaje y soporte tecnológico
- Personal Académico

- De la evaluación de los aprendizajes
- De la evaluación de Aprendizaje Dialógico Interactivo
- Disposiciones finales

Universidad 6

- Normativa regulatoria del sistema de estudios a distancia
- Metodología para la producción de cursos.
- Instructivo para diseño instruccional de material didáctico digitalizado.
- Procedimiento para transferir material didáctico digitalizado al e-learning
- Instrucciones para la elaboración del Mediador de Aprendizaje
- Instrumento para evaluación del contenido del curso (aspectos académicos)
- Instrumento para revisión lingüística de los materiales de estudio
- Instrumento para evaluación técnica del guión maestro del Mediador de Aprendizaje
- Instrumento para evaluación del desempeño del docente

EL PROYECTO NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA

Justificación

Las Instituciones de Educación Superior venezolanas en las últimas décadas no han podido satisfacer los principios básicos de la educación: apertura y de equidad. Han sido varios los intentos del Estado para resolver el problema, entre ellos se pueden mencionar la Misión Sucre, la Misión Ribas, la Misión Alma Mater, los cuales han aumentado la presencia en la Educación Superior de los sectores menos favorecidos, pero sin que se haya podido garantizar la calidad. Por otra parte, algunas instituciones de educación superior venezolanas (IES) han desarrollado experiencias de EaD con apoyo de las TIC, pero sin que se haya afectado mayormente el proceso de exclusión.

En la actualidad en el MPPE y la OPSU se diseña un nuevo sistema de ingreso no excluyente, mediante el cual se aspira dar ingreso a la Educación a todos los bachilleres interesados. Para poder atender tan

alto número de estudiantes se requiere contar con la participación de todas las IES del país, las cuales deberán desarrollar sus ofertas de formación con modalidades de enseñanza y de aprendizaje presenciales y a distancia.

Tomando en cuenta esa decisión se ha considerado que la implementación de la Modalidad a Distancia es una forma adecuada para contribuir a satisfacer las demandas educativas de la población. Se trata de una educación a distancia que debe cumplir con las siguientes condiciones: propender a la masificación del ingreso, garantizar la calidad de la formación y estar basada en el uso de las TIC.

Sin embargo, para ello se deberá atender a diferentes requerimientos, entre ellos la calificación de los profesores para desempeñar los nuevos roles que exige la modalidad, la dotación de infraestructuras e infoestructuras adecuadas, la necesidad de contar con alumnos capaces de responder a las exigencias de sus nuevos roles, la producción de cursos y materiales para la modalidad a distancia, entre otros. Además, es necesario contar con una normativa que regule el diseño, desarrollo, implementación y evaluación de Cursos, Programas, Proyectos y Carreras de Educación Superior a Distancia, así como políticas que favorezcan su desarrollo, especialmente en pregrado.

Características

Este es un proyecto innovador en Venezuela, por cuanto no existen en el país antecedentes sobre la generación y aplicación de normativas nacionales para el diseño, desarrollo, implementación y evaluación de sistemas de educación a distancia. Sin embargo, se encuentran normativas y reglamentos internos en algunas de las instituciones universitarias que ofrecen la modalidad a distancia.

Se trata de un proyecto incluyente y flexible, por cuanto en su desarrollo participan representantes de las instituciones nacionales (autónomas y experimentales), y de las privadas, y porque toma en consideración sus aportes y experiencias con la modalidad a distancia.

Propósito

Sistematizar y normar el desarrollo de la Educación Superior a Distancia de alta calidad en las instituciones que ofrecen educación superior en Venezuela, de manera que coexista como modalidad con la educación presencial en los programas de pregrado y postgrado que éstas ofrecen.

Objetivos

- Establecer las características que debe poseer la Educación Superior a Distancia en Venezuela, para responder a criterios de pertinencia social con énfasis en lo local (municipalización).
- Caracterizar las experiencias de educación a distancia que ofrecen en la actualidad las IES venezolanas, a fin de proponer formas de colaborar con la satisfacción de requerimientos para atender a la matrícula que le sea asignada por la OPSU.
- Elaborar la normativa para la Educación Superior a Distancia Venezolana, tomando como base su fundamentación teórica y metodológica, su marco legal, alcances y soportes, así como lineamientos para su gestión.
- Diseñar y planificar una Instancia administrativa que realice la gestión de los procesos establecidos en la Normativa para orientar la creación, sistematización, desarrollo, implantación y evaluación de la Educación Superior a Distancia en el país.

- Promover la realización de acuerdos y convenios de cooperación entre la OPSU, Ministerios y otros organismos oficiales vinculados, así como con organismos extranjeros y empresas proveedoras de tecnología, para el desarrollo de la Educación Superior a Distancia en el país
- Promover la Educación Superior a Distancia en el país y divulgar las actividades que se realizan en el PNESD

Concepción de la ESD

- Modalidad educativa caracterizada por la separación física del grupo de aprendizaje durante la mayor parte de cada programa, por el uso de las TIC para que los estudiantes interactúen con sus profesores, entre ellos, con los recursos y con la institución, y por contar con apoyo institucional.
- Comprende la educación no presencial (conocida como educación virtual) y la mixta (frecuentemente denominada semipresencial), en la cual la no presencialidad es superior a la presencialidad, de acuerdo a las exigencias de las diferentes disciplinas y características de los alumnos.
- La incorporación en la Educación Superior venezolana de la modalidad a distancia, basada en el uso de las TIC, contribuirá a asegurar para la educación de masas un nivel de calidad igual o superior al de la modalidad presencial.

Características de la ESaD en Venezuela con pertinencia social con énfasis en lo local (municipalización)

Las características que debe poseer la Educación Superior a Distancia en Venezuela, para responder a criterios de pertinencia social con énfasis en lo local (municipalización), se establecieron en el PNESD a partir de la consideración de los siguientes aspectos generales que permiten dar cuenta de algunas bases del Sistema

Educativo Venezolano sustentado en la Educación Bolivariana: a) La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en la que se asienta la base del proyecto de Nación que se construye y que se asume como el fundamento de partida, haciendo énfasis en los artículos referidos a Educación y a las TIC; b) La Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación en la cual la educación tiene su espacio como garante de la formación y actualización del talento humano del país con relación a las áreas tecnológicas; c) El Proyecto Educativo Bolivariano que presenta, describe y orienta el desarrollo de la educación en el país y que establece las orientaciones del ser humano a formar que impulse el desarrollo del proyecto nacional; y d) Las características de la Educación Superior a Distancia en Venezuela en el Marco del Proyecto Educativo Bolivariano.

Uno de los avances que en política educativa se pueden evidenciar en el "Sistema Educativo Bolivariano" es el ser asumido como "Continuo Humano" de formación integral. En este sentido todos y cada uno de los Niveles Educativos, Misiones y el Motor que conforman el Sistema guardan estrecha articulación entre ellos y las vez responden a las exigencias y necesidades que se demandan de lo local, regional, nacional y mundial.

La articulación y visión de continuo del Sistema Educativo Bolivariano y sus exigencias de prosecución y equidad constituyen un reto para el Nivel de Educación Superior, ya que se aseguraría la movilidad de una gran cantidad de estudiantes que antes se veían afectados por las diferencias en la equidad de ingreso, las exigencias, condiciones y requisitos de permanencia, que hacían del Nivel un "peldaño" en el Sistema Educativo inaccesible para las mayorías.

Así mismo constituye un reto del Nivel de Educación Superior su articulación e integración a proyectos y programas educativos tales como las misiones (exclusivamente educativas o no), el trabajo de las diferentes instancias y estructuras del Estado (Municipios, Consejos Parroquiales, Consejos Comunales, pequeña y media industria, cooperativas, núcleos de desarrollo endógeno, entre otros) lo que

afirma la premisa de educación en “todos los lugares, todos los espacios, todos los momentos”.

De acuerdo a lo anterior, se concluye que la EaD del Nivel de Educación Superior en Venezuela debe caracterizarse por:

Responder a una política institucional. El SESaD se constituye como una estructura organizacional y funcional oficial del Nivel Superior, lo que a su vez implica contar con soportes legales y normativos generales y específicos que le den cuerpo jurídico.

Concepto amplio de las TIC. Asume las posibilidades de mediación de herramientas y recursos tecnológicos, digitales o no, con la disposición a incrementar el diseño, producción y uso de medios digitales propios de los escenarios que demandan la sociedad de la información y del conocimiento

Modelo Pedagógico. Que responda a las necesidades y demandas del contexto nacional e internacional: fundamentado en un enfoque flexible, innovador, situado en contexto, y de alcance integral en lo académico, profesional, personal y social. Este modelo debe promover la inclusión, la equidad y la atención al desarrollo de competencias para el conocer, el hacer, el ser y el convivir.

Formación y actualización. Atender la formación inicial y la actualización permanente de estudiantes y docentes para asegurar el cumplimiento de su roles y funciones bajo la modalidad de educación a distancia, que supone entornos de enseñanza y aprendizaje novedosos.

Evaluación de los aprendizajes. Seleccionar técnicas, instrumentos y estrategias acordes a la modalidad a distancia y que respondan al modelo pedagógico asumido así como a la disponibilidad tecnológica. Se hará énfasis en la evaluación formativa.

Calidad. Garantizar la calidad en sus funciones administrativas, académicas, tecnológicas e instruccionales, para ello se han de crear las estrategias necesarias y pertinentes que aseguren calidad en los procesos y productos que se generen en el SESaD

Plataforma tecnológica. Asegurar la mediación tecnológica entre estudiantes, docentes e institución mediante el uso de las TIC apropiadas y pertinentes que permitan el correcto funcionamiento académico, administrativo e instruccional

La equidad. El incorporar un Sistema de Ingreso justo acompañado de alternativas de estudio bajo la modalidad a distancia y presencial aumenta la equidad en el acceso a la Educación Superior, al aumentar las posibilidades de estudio en ambientes convencionales y no convencionales.

La inclusión. En tanto se convierte en una alternativa no convencional de ingreso y atención al brindar la oportunidad a aquellos estudiantes que demandan su incorporación en el Nivel de Educación Superior de realizar estudios superando condiciones de espacio temporal y físico-geográfico que le son propias a una modalidad exclusivamente presencial.

Énfasis en lo local y pertinencia social. Debe atenderse a los principios de la Municipalización como apoyo al desarrollo endógeno, los intereses y demandas de la región, lo que hace pensar en programas de formación flexibles y contextualizados.

Calidad e innovación. La incorporación de las TIC en la modalidad a distancia promueve la necesidad permanente de innovar en los entornos de enseñanza y aprendizaje y de mantener altos niveles de calidad, no sólo desde lo tecnológico sino también desde el desarrollo de enfoques pedagógicos y didácticos que superen pasados paradigmas de formación

Apoyo al desarrollo e implementación del Sistema Nacional de Ingreso. Al convertirse en una alternativa de estudios que diversifica las posibilidades de acceso desde otros espacios no convencionales.

Apoyo a la consolidación de las Aldeas Universitarias. Los entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje constituyen escenarios que conforman comunidades virtuales, las cuales constituyen formas de organización para la interacción, el debate y la construcción de saberes, que superan condiciones de espacio temporal y físico que le son propios a la modalidad presencial. Así se puede pensar en Aldeas Universitarias que exclusivamente hacen vida en espacios virtuales de aprendizaje.

Perspectiva sistémica. El carácter oficial e institucional plantea la necesidad de una estructura organizacional y funcional que atienda y articule las gestiones que a bien tengan el Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, sus entes OPSU y el Consejo Nacional de Universidades y las Instituciones de Educación Superior. Para ello se crea el Consejo Nacional de Educación Superior a Distancia y la Unidad respectiva de atención.

Organización de las Instituciones de Educación Superior. Deben contar con un Sistema académico-administrativo de atención a la modalidad integrado por tres componentes: el académico, el tecnológico y el de gestión, para garantizar la disponibilidad y prestación de servicios a estudiantes y docentes.

Comisiones de Trabajo Integradas por Representantes de Universidades y otras Instituciones (MPPES, CENIT y OPSU)

Elaboración de Normativa

Propósito: Elaborar la Normativa para la Educación Superior a Distancia Venezolana, así como un Manual con lineamientos para su gestión.

Objetivos:

- Analizar la Ley de Universidades, los documentos e instrumentos oficiales que actualmente utiliza la OPSU para el diseño y evaluación de propuestas de educación a distancia;
- Revisar normativas desarrolladas en países con experiencia en EaD; así como normativas y reglamentos utilizados en las universidades nacionales para el desarrollo de sus Programas de EaD.
- Diseñar la normativa nacional y formular los lineamientos para su gestión
- Consultar y validar la normativa con las Universidades.

Formación de docentes

Propósito: Elaborar un Plan de formación de docentes para su desempeño en la Educación Superior a Distancia

Objetivos:

- Formular el perfil de los docentes de ESaD en Venezuela
- Identificar los roles que puede desempeñar el docente
- Analizar los programas, cursos y otras actividades para la formación de docentes ofrecidas por las universidades venezolanas
- Diseñar un Programa de formación nacional de docentes
- Planificar la implementación del Programa de formación nacional de docentes diseñado

Formación de estudiantes

Propósito: Elaborar un Programa de formación inicial de estudiantes para su desempeño en la Educación Superior.

Objetivos:

- Formular el perfil de los estudiantes de ESaD en Venezuela
- Identificar los roles que debe desempeñar el estudiante

- Analizar los programas, cursos y otras actividades para la formación de estudiantes ofrecidas por las universidades venezolanas
- Diseñar un Programa de formación nacional de estudiantes
- Planificar la implementación del Programa de formación nacional de estudiantes diseñado

Producción de cursos y materiales instruccionales

Propósito: Proponer lineamientos que orienten la producción de cursos y materiales instruccionales para la modalidad a distancia en las Instituciones de ESaD

Objetivos:

- Analizar las metodologías de producción de cursos a distancia, en sus fases de planificación, desarrollo y evaluación, de las universidades venezolanas
- Establecer lineamientos que orienten las tareas involucradas en las fases del proceso de producción
- Estudiar las posibilidades de producción de cursos mediante diferentes formas de colaboración entre las instituciones
- Proponer formas de cooperación para la producción de cursos

Infraestructura tecnológica

Propósito: Contribuir con las Instituciones de Educación Superior (IES) para satisfacer

sus requerimientos de infraestructura tecnológica necesaria para el desarrollo de la modalidad a distancia, de acuerdo a la Normativa establecida.

Objetivos:

- Caracterizar la infraestructura tecnológica necesaria para el desarrollo de la modalidad a distancia en la Educación Superior, acorde con la Normativa establecida.
- Caracterizar la infraestructura tecnológica que poseen las IES que ofrecen la modalidad de EaD.
- Establecer los requerimientos tecnológicos y de recursos humanos para el desarrollo de la modalidad de EaD, por parte de las instituciones que ya ofrecen la modalidad, así como las que todavía no la ofrecen.
- Establecer los procedimientos necesarios para asegurar el funcionamiento tecnológico.
- Establecer acuerdos con entes públicos y privados, nacionales e internacionales, que puedan aportar recursos de variada índole (humanos, materiales, proyectos, etc.), relacionados con la infraestructura tecnológica requerida para el desarrollo de la modalidad a distancia en la Educación Superior.
- Asesorar a las IES para la presentación ante la OPSU de proyectos dirigidos a la satisfacción de sus requerimientos de infraestructura tecnológica para el desarrollo de la modalidad a distancia

La Normativa

La Normativa ya ha sido revisada y aprobada por las instancias correspondientes en la Oficina de Planificación Superior, y se encuentra actualmente en proceso de validación por las instancias superiores. Posee la siguiente estructura:

INDICE
EXPOSICION DE MOTIVOS
CONSIDERANDOS

TÍTULO I. DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA

Capítulo I: Disposiciones generales

Este Capítulo comprende 11 artículos, en los cuales se refieren a:

- El objeto de la Normativa: Creación, Sistematización, Desarrollo, Implantación y Evaluación.
- La definición de EaD. Objetivos
- Las TIC y su clasificación.
- Educación Superior Presencial, Educación a Distancia y Mixta.
- Valores en la ESaD
- Características de la ESaD
- Sistema Nacional de Educación Superior a Distancia: Sede administrativa, selección de Directiva, presupuesto anual, estructura organizativa y funciones operativas.

Capítulo II: De las Instituciones Internacionales

Este Capítulo comprende 2 artículos, los cuales se refieren a:

- la acreditación de una institución de educación superior extranjera

TÍTULO II. LA MODALIDAD A DISTANCIA EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Capítulo III: De la Creación de instituciones o programas de Educación a Distancia

Este Capítulo comprende 2 artículos, los cuales se refieren a:

- Creación de instituciones
- Creación de programas

Capítulo IV: De la Incorporación de programas existentes a la Modalidad a Distancia

Este Capítulo comprende 2 artículos, los cuales se refieren a:

- Requisitos

Capítulo V: De la organización de la modalidad a Distancia

Este Capítulo comprende 7 artículos, los cuales se refieren a:

- Definición de sistema de EaD y de sus componentes: Académico, Tecnológico y de Gestión
- Requisitos de creación y ejecución de la modalidad a distancia.
 - Del Componente académico
 - Del componente Tecnológico
 - Del Componente de Gestión
- De la movilidad de los estudiantes.

TITULO III. DE LA GESTIÓN ACADÉMICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA

Capítulo VI: Del modelo pedagógico

Este Capítulo comprende 2 artículos, los cuales se refieren a:

- Definición de modelo pedagógico. Caracterización.
- Aspectos a contemplar en el Modelo Pedagógico.

Capítulo VII: De los estudiantes

Este Capítulo comprende 10 artículos, los cuales se refieren a:

- Caracterización del estudiante de ESaD
- Competencias genéricas y competencias específicas
- De las asesoría académicas y tecnológicas
- De los derechos de los estudiantes en ESaD
- De los deberes de los estudiantes en ESaD
- De las faltas de los estudiantes en ESaD
- Comunidades y redes estudiantiles.

Capítulo VIII: De la evaluación de los aprendizajes

Este Capítulo comprende 5 artículos, los cuales se refieren a:

- La Evaluación en la ESaD. Características
- Principios y Fundamentos aplicables en la ESaD
- Evaluación Formativa y Sumativa.

Capítulo IX: De los profesores

Este Capítulo comprende 7 artículos, los cuales se refieren a:

- Deberes de los profesores en la ESaD
- Capacitación y formación de los profesores
- De los Derechos
- De las Atribuciones. Roles.
- De la carga horaria académica y administrativa

Capítulo X: Del material instruccional

Este Capítulo comprende 7 artículos, los cuales se refieren a:

- Diseño y producción de los materiales instruccionales. Convenios Interinstitucionales.

- De la producción y la propiedad intelectual.
- De la evaluación formativa y sumativa de los materiales instruccionales
- De la calidad y atributos de los materiales instruccionales.
- Requisitos mínimos para la producción de materiales instruccionales

Capítulo XI: De la calidad

Este Capítulo comprende 7 artículos, los cuales se refieren a:

- Aseguramiento de la calidad en la ESaD
- Estándares de calidad

TITULO IV. DE LA INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA

Capítulo XII: De la infraestructura tecnológica

Este Capítulo comprende 3 artículos, los cuales se refieren a:

- Conectividad y acceso
- Equipamiento
- Software
- Seguridad y administración
- Recursos humanos
- Biblioteca virtual

Capítulo XIII: De la Planta física

Este Capítulo comprende 2 artículos, los cuales se refieren a:

- Características y requerimientos

TITULO V. DE LA GESTIÓN

Capítulo XIV: Del funcionamiento de las instituciones

Este Capítulo comprende 2 artículos, los cuales se refieren a:

- La Gestión en la ESaD
- Sustentabilidad de la ESaD
- Del personal

Capítulo XV: De la Gestión Estratégica

Este Capítulo comprende 5 artículos, los cuales se refieren a:

- Definición de Gestión Estratégica y sus componentes.
- Modelo de Gestión Estratégica

TITULO VI. DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Algunos comentarios sobre la Normativa

En el Artículo 2 se define “la ESaD como una modalidad que trasciende las limitaciones de espacio y tiempo; que utiliza las tecnologías de la información y de la comunicación (en lo sucesivo TIC), y que responde a la política institucional”, así mismo en su parágrafo 2 se asume una perspectiva amplia de las TIC al indicar: “Con la finalidad de promover el uso de diferentes tecnologías, digitales o no, con fines instruccionales, se considera una concepción amplia de las TIC, la cual incluye cualquier herramienta o servicio tecnológico actual o futuro que facilite las mediaciones didácticas interactivas, la entrega o distribución de los recursos y el desarrollo de las actividades de enseñanza y de aprendizaje.

Esta perspectiva primero otorga el carácter oficial institucional que merece el Sistema como una estructura más del Nivel de Educación Superior y segundo que la modalidad está sustentada en las TIC, dan-

do cabida al aprovechamiento, no sólo de aquellos avances que le son propios a las tecnologías digitales sino también aquellos de tecnologías no digitales, que aún enriquecen los procesos de enseñanza y aprendizaje. Ahora bien, es interés del sistema progresivamente incrementar y abogar por el auge en el diseño, uso y producción de tecnologías con base en la digitalización como respuesta a las demandas de la sociedad de la información y del conocimiento.

En este sentido, con relación a los materiales instruccionales en el Artículo 1 se establece que “el diseño y la producción de los materiales instruccionales deben responder a lo establecido en el modelo pedagógico que los sustenta, así como al componente tecnológico asumido.”

En atención al alcance de la modalidad en tiempo y espacio, los Artículos 3 y 4 aluden a la incorporación de la educación a distancia con un carácter mixto con cabida a la presencialidad y la distancia en menor o mayor grado de virtualidad y en atención a las características y naturaleza de las disciplinas y estudiantes. Esto otorga un carácter progresivo a la incorporación y hace énfasis en el análisis de las disciplinas en cuanto a sus posibilidades en términos del aprendizaje de adecuarse o no a estrategias de enseñanza a distancia.

La EaD se convierte en espacio ideal para el establecimiento de alianzas estratégicas bien hacia el interior del país o al exterior, al poder establecer convenios de formación y actualización que puedan superar barreras de espacio y tiempo, que pongan a disposición del estudiantado la posibilidad del intercambio con pares y especialistas nacionales o internacionales. En el Capítulo II de las Instituciones Internacionales se promueve y norma por este tipo de intercambio.

La equidad, la inclusión y la pertinencia social encuentran en la EaD una aliada al diversificar las formas y modalidades de atención a la población estudiantil que demanda su acceso al Nivel de Educación Superior. Al respecto los siguientes Artículos establecen que:

Art. 2. Las propuestas de ESaD deben promover los valores establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como los referidos a la responsabilidad, honestidad, respeto, corresponsabilidad, solidaridad y todos aquellos que contribuyan a la calidad de la formación y desarrollo del ciudadano.

Art. 3. Las propuestas de ESaD tendrán presente el principio universal de no discriminación y favorecerán la inclusión del mayor número posible de estudiantes, suministrándole las condiciones acordes y necesarias para su ingreso, permanencia y egreso

Art. 4. Las ofertas de ESaD deben caracterizarse por: su pertinencia social y académica, relevancia en el contexto nacional, flexibilidad del modelo educativo que propone, innovación de la propuesta pedagógica, promoción del manejo del conocimiento por parte del estudiante, alternativas versátiles del manejo de la comunicación y el uso adecuado de las TIC.

El carácter oficial, institucional y sistémico lleva a considerar la necesidad del establecimiento de algunas orientaciones en el orden de la organización y el funcionamiento del Sistema. En este sentido se crea el Consejo Nacional de Educación Superior a Distancia (en lo sucesivo CNESD) adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (Artículo 8) el cual ha de garantizar la aplicación y seguimiento de la normativa que corresponda, así mismo se crea la Unidad respectiva dentro de la estructura de la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) y del Consejo Nacional de Universidades (CNU).

En lo concerniente a las Instituciones de Educación Superior (IES) la Normativa en el Capítulo V: De la organización de la modalidad a Distancia establece en sus artículos las orientaciones pertinentes. A continuación alguna de ellas:

- Disponer de un Sistema académico-administrativo, con personal capacitado para la organización, seguimiento, apoyo metodológico y técnico, gestión y evaluación de los programas.

- El Sistema estará integrado por tres componentes: el académico, el tecnológico y el de gestión, los cuales deben estar articulados, con miras a conformar una estructura integral y en equilibrio: a) El componente académico tiene como propósito establecer las bases y principios pedagógicos que sustenten al Sistema de ESaD, en concordancia con los adelantos, innovaciones y normativas que en el área educativa se asumen a nivel institucional, nacional, regional e internacional; b) El componente tecnológico tiene como propósito establecer los escenarios tecnológicos en infraestructura e infoestructura (hardware y software) que permitan la incorporación de las TIC en la institución de manera articulada y coherente, y atendiendo a los adelantos técnicos y normativos que en el área se dan a nivel institucional, nacional, regional e internacional y c) El componente de gestión tiene como propósito orientar las acciones de coordinación, planificación, implementación y evaluación de los procesos inherentes a la incorporación y desarrollo de la modalidad a distancia en la institución.

Por su parte el Artículo 26 establece el Modelo Pedagógico a seguir:

La modalidad a distancia estará sustentada por un modelo pedagógico, fundamentado en un enfoque flexible, innovador, situado en contexto, y de alcance integral en lo académico, profesional, personal y social. Este modelo debe promover la inclusión, la equidad y la atención al desarrollo de competencias para el conocer, el hacer, el ser y el convivir.

La creación del Sistema conlleva a una atención especial a los estudiantes y docentes, con miras a responder a sus expectativas y necesidades generadas por estos nuevos escenarios, entornos y ambientes de enseñanza y aprendizaje. Es así como en los Capítulos VII y IX se hace hincapié en la formación y actualización tanto de estudiantes y

docentes para que, desde sus respectivos roles y funciones se desenvuelvan de la mejor manera en el Sistema de Educación a Distancia, con énfasis en la calidad y en la apropiación y desarrollo de saberes y competencias. Así mismo se busca garantizar la prestación de servicios académicos y administrativos que lo garanticen.

La evaluación de los aprendizajes se caracteriza en el Capítulo VIII y algunos aspectos asumidos son:

- Los fundamentos y principios de la evaluación de los aprendizajes en la modalidad a distancia, coinciden con lo establecido para la modalidad presencial en el sistema de educación superior. (Artículo 38)
- Es un componente del proceso educativo, a través del cual se observa, recoge y analiza información significativa, respecto de las posibilidades, necesidades y logros de los estudiantes, con la finalidad de reflexionar, emitir juicios de valor y tomar decisiones pertinentes y oportunas para el mejoramiento de sus aprendizajes. (Artículo 39).
- De acuerdo con las características de los aprendizajes a lograr y con los propósitos de la evaluación, se utilizarán diferentes estrategias, instrumentos, tipos y formas de participación acordes con la modalidad a distancia, que propicien en el estudiante la libertad, la creatividad y la autonomía en la construcción de sus aprendizajes al más alto nivel cognitivo. (Artículo 40).
- Debe enfatizarse la evaluación formativa. (Artículo 41).

El aseguramiento de la calidad se fundamenta en los siguientes artículos, entre otros:

Artículo 57. Las IES deben adoptar políticas novedosas en materia curricular y diseño de la instrucción adecuadas para la práctica de la modalidad a distancia y asegurar la calidad académica de sus ofertas educativas.

Artículo 59. Las IES tienen la responsabilidad de realizar procesos permanentes de evaluación de las funciones de docencia, investigación, extensión y gestión, de conformidad con las políticas que dicten los organismos nacionales competentes para el reconocimiento y acreditación de los programas a distancia.

Artículo 60. Las IES, orientadas por la búsqueda permanente de la excelencia, deberán establecer sus políticas y estrategias internas para el aseguramiento de la calidad de los programas ofrecidos en la modalidad de educación a distancia, así como en el funcionamiento del sistema.

De esta forma las Instituciones de Educación Superior han de crear los mecanismos y estrategias pertinentes que permitan la evaluación continua y permanente del Sistema que permitan asegurar la calidad, funcionamiento y desarrollo del mismo. Esto implica crear estrategias que atiendan la evaluación tanto de aspectos administrativos como académicos e instruccionales.

La modalidad de educación a distancia requiere de un soporte tecnológico el cual debe garantizar la mediación entre docentes, estudiantes e institución, los siguientes artículos orientan al respecto:

Artículo 64. Las IES deben contar con el soporte tecnológico adecuado y el personal técnico idóneo que garantice el desarrollo y funcionamiento de la educación a distancia de acuerdo a los lineamientos establecidos en la presente normativa y leyes vigentes en materia tecnológica.

Artículo 65. El soporte tecnológico de la modalidad a distancia señalado en la presente normativa, comprende aspectos relativos a: software; conectividad y acceso a través de Internet u otros medios de comunicación; equipamiento; operación, administración y mantenimiento de la plataforma tecnológica; planta física que alojará el equipamiento y el recurso humano; recursos humanos; y valor agregado tales como: bibliotecas virtuales, sistemas de control de

estudios, sistemas de intercambio de archivos, sistemas de evaluación, entre otros.

Artículo 66. El soporte tecnológico de la modalidad a distancia debe garantizar el acceso e integración de las personas con discapacidad.

CONCLUSIONES

Con este proyecto el MPPEs y la OPSU podrán coordinar el desarrollo de esta modalidad, además de afianzarse como un recurso consultivo e informativo en materia de Educación Superior a Distancia, con lo cual impulsarán su desarrollo en todas las Instituciones de Educación Superior en Venezuela y podrán velar para que a través de ella se ofrezcan respuestas de calidad para las necesidades y problemas de la educación superior.

Su elaboración ha contado con la participación de las universidades, y actualmente se están incorporando los institutos y colegios universitarios, con lo cual se aspira que todas las Instituciones de Educación Superior venezolanas ofrezcan la modalidad de EaD en sus Programas académicos, que sea una educación a distancia de calidad, basada en las TIC, y que contribuya a la masificación del ingreso a la Educación Superior en Venezuela. Para lo cual la Normativa que se ha elaborado constituirá un importante aporte.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Bolivariana de Noticias ABN (2007). 29 nuevas universidades e institutos universitarios para los venezolanos. República Bolivariana de Venezuela.

ALVARADO, A. (2008). Características de la Educación Superior a Distancia en Venezuela en el Marco del Proyecto Educativo Bolivariano. PNESD. Caracas: OPSU

BERRÍOS, M. E. y Villasana, N. (2008). *Práctica de la Educación a Distancia en las Universidades Venezolanas*. PNESD. Caracas: OPSU

CÓRICA, J.L. (2004) *Política Educativa. Criterios de Normativas para la Validación Nacional de Formaciones Académicas. II CREAD DEL CARIBE*. Recuperado de <http://fgsnet.nova.edu/cread2/pdf/Corica1.pdf>

GARCÍA, D., Farías, F., López, A. (2006) *Propuesta de Reglamento Especial para la Educación Superior a Distancia. Versión Borrador N° 2*. SEESCYT. República Dominicana

KORNIEJCZUK, V. A. (2003). *La acreditación de la Educación Superior presencial y a Distancia en Estados Unidos y México*. RED Revista de Educación a Distancia . N° 7 Universidad de Montemorelos. Recuperado de <http://www.um.es/ead/red/7>

Ministerio de Ciencia y Tecnología (2005). *Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación*. República Bolivariana de Venezuela.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2004). *Resolución N° 1717*. Buenos Aires. Recuperado de www.me.gov.ar/spu/documentos/dngu/resolucion_1717_04

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes MECD (2001). *Políticas y estrategias para el desarrollo de la Educación Superior en Venezuela. 2000-2006*. República Bolivariana de Venezuela.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes MECD (2003). *Plan educación para todos. Venezuela y la educación para todos. Balance nacional y programa de trabajo*. República Bolivariana de Venezuela.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes MECD (2004). *La educación bolivariana. Políticas, programas y acciones. Cumpliendo las metas del milenio*. República Bolivariana de Venezuela.

Ministerio de Educación Superior MES (2003). Fundamentos Conceptuales de la Misión Sucre. República Bolivariana de Venezuela.

Ministerio de Educación Superior MES (2004a). La Municipalización de la Educación Superior. En: Compendio Documental Básico. República Bolivariana de Venezuela.

Ministerio de Educación Superior MES (2004b). Espacios de Aprendizajes y Modalidad Semipresencial, en el Marco de la Misión Sucre. En: Compendio Documental Básico 2007. República Bolivariana de Venezuela.

Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información MPPCI (2007) Tercer Motor: Moral y Luces, educación con valores socialistas. República Bolivariana de Venezuela.

OPSU (2008) Normativa para la Educación Superior a Distancia. En proceso de validación. Inédito.

República Bolivariana de Venezuela (1999). Constitución de República Bolivariana de Venezuela

República Bolivariana de Venezuela (2007). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013.

RUBIO, M. J., Romero F., L. M. (2005) Apostar por la Calidad de la Educación Superior a Distancia desde la Pertinencia social. Ried Vol 8 N° 1 y 2. Recuperado de <http://www.utpl.edu.ec/ried/>

E.D./Julio de 2008

