

LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

EN LA ARGENTINA



**ANÁLISIS DE LA PRIMERA EXPERIENCIA
DE EVALUACIÓN Y VALIDACIÓN**

INDICE

Prólogo	2
La evaluación de la calidad en el futuro de la EaD	3
1. INTRODUCCIÓN	10
2. LA DIMENSIÓN Y SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO	12
3. EVOLUCIÓN NORMATIVA	16
4. LA LABOR DE LA CONEAU EN LA EVALUACIÓN DE LOS SIED	22
1. El trabajo de la Comisión Asesora	22
2. La elaboración de los instrumentos y diseño de procesos de evaluación: la Ficha SIED, la Guía de Pares y la Ordenanza CONEAU N°66/1	23
3. La selección de los pares evaluadores	29
4. La actuación del comité de pares	31
5. ANÁLISIS DE LAS PRESENTACIONES Y DE LOS RESULTADOS DE LA PRIMERA CONVOCATORIA	34
1. Análisis de las presentaciones	34
2. Análisis cuantitativo de los resultados	37
3. Análisis cualitativo de los resultados	42
Consideraciones finales	52

Los sistemas institucionales de Educación a Distancia: análisis de la primera experiencia de evaluación y validación / Pablo Tovillas, Daniela de Michele, Hernán Giorgini, Roberto Igarza; editado por Jorge Lafforgue; Laura Romero.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CONEAU-Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, 2021.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-3765-66-7

1. Educación a Distancia. 2. Sistemas de Evaluación. 3. Educación Superior. I. Tovillas, Pablo et. al. II. Lafforgue, Jorge, ed. III. Romero, Laura, ed. CDD 374.4

Publicación a cargo del Área de Desarrollo, Investigaciones y Estadísticas - Dirección de Desarrollo, Planeamiento y Relaciones Internacionales
Director: Martín Strah
Responsable del Área: Gabriela Chidichimo
Diseño: Pamela Moyano



Prólogo

La nueva normativa sobre la evaluación y validación de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED), largamente consensuada por la comunidad universitaria, incorpora una nueva tarea al conjunto de funciones que se le han asignado a la CONEAU desde su puesta en funcionamiento en agosto de 1996.

Esta novedosa función, que es única en el espacio iberoamericano de evaluación de la calidad universitaria, es un nuevo trabajo que asume la CONEAU y que viene a formalizar y a jerarquizar un tipo de evaluación que el organismo venía haciendo en el marco de la evaluación institucional y de la acreditación de carreras a distancia (primero de posgrado solamente y recientemente se ha incorporado la acreditación de carreras de grado encuadradas en esta opción pedagógica). Con la normativa vigente, la evaluación se hace ahora de manera sistemática y con parámetros más específicos que implican un mayor compromiso de las instituciones universitarias en el desarrollo de sistemas institucionales, los que son evaluados desde una perspectiva institucional. Esta constituye la principal novedad.

Se ha observado hasta diciembre de 2020 una participación masiva de las instituciones: entre las tres convocatorias voluntarias (2018, 2019 y 2020), se alcanzaron 121 presentaciones, sobre un total de 131 instituciones con que cuenta el sistema universitario (92,4%). Esta amplia participación muestra el interés creciente por este tipo de prácticas en las instituciones, las que necesitaban un mayor nivel de formalización y evaluación de su calidad.

La evaluación de los SIED es una función que involucra a las dos áreas sustantivas del organismo: Evaluación Institucional y Acreditación de Carreras. Esto ha exigido un trabajo conjunto de ambos sectores para que las evaluaciones sean complementarias y sumativas.

Estamos frente a un enorme desafío para el sistema universitario y para el sistema de evaluación y acreditación en lo que respecta a la educación a distancia. Este desafío tiene el fin de lograr mayores niveles de integración en la gestión de la opción pedagógica hacia el interior de las instituciones universitarias. Asimismo, coadyuva a la CONEAU a profundizar la complementariedad de las evaluaciones de la institución universitaria y de las carreras a distancia que brindan.

Néstor Pan
Presidente de la CONEAU



La evaluación de la calidad en el futuro de la Educación a distancia (EaD)

Las prácticas pedagógicas a distancia tienen en la Argentina una larga y reconocida trayectoria de la que dan testimonio numerosas biografías individuales e institucionales. Fundada en hacedores del día a día, practicantes de muy diversas prácticas, tiene un lugar en la historia de la Educación Superior en el país donde se le reconoce la riqueza de su heterogeneidad y los notables aportes al desarrollo del sistema.

En esta última etapa, el marco normativo ha evolucionado significativamente acompañando su desarrollo, tomando debida nota de los progresos y haciéndose eco de amplios consensos en cuanto al valor de sus aportes. La RM N° 2641/17 y la RM N° 4389/17 establecen el modo en que la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) participa de esta nueva etapa que consiste principalmente en integrar la evaluación y validación de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED) a los procesos de evaluación externa que realiza habitualmente en el marco de la Ley de Educación Superior (LES). Esta nueva función asignada a la CONEAU es de una gran relevancia para el sistema universitario y un nuevo desafío para el organismo evaluador. Varias razones abonan esta afirmación.

Por una parte, las funciones sustantivas de la universidad, algunas con más evidencias que otras, están cada vez más atravesadas por nuevas formas de colaboración y de puesta en común de experiencias y saberes fundadas mayoritariamente en una creciente tecnologización de los procesos de interacción y comunicación. Los modos de producir y poner en circulación los conocimientos emplean distintas estrategias que combinan las formas tradicionales de intercambio con nuevas mediatizaciones, influyendo de manera decisiva en la resignificación de los roles y funciones de todos los actores sociales. Las actividades de aprendizaje se desarrollan crecientemente al interior de ecosistemas que, cada vez más caracterizados por el paradigma digital, operan como plataformas donde los distintos actores sociales pueden adoptar formas diversas de presencia y participación según la finalidad, la conveniencia y la oportunidad. Las estrategias de virtualidad se inscriben crecientemente en la intersección de prácticas sociales tradicionales, especialmente las áulicas, con formas que admiten otras presencialidades de los distintos actores sociales y nuevas modalidades de representación de los objetos de estudio, así como nuevos modos de interacción mediatizada y participaciones remotas. Así emergen múltiples intersecciones entre recursos y voces, y se construyen territorios fronterizos con otros universos simbólicos, espacios en los que se ponen en juego roles y finalidades, objetivos de aprendizaje y modalidades de acceso al conocimiento,



materiales curados académicamente y estrategias alternativas de aprendizaje, formas canónicas de acceso a los contenidos y vías disruptivas. Estas prácticas no son ajenas a la profunda transformación que registra nuestra sociedad producto de las diversas mediatizaciones que atraviesan cada vez más actividades humanas.

La opción pedagógica a distancia ocupa un creciente espacio en la vida de las instituciones universitarias. Se diversifican las prácticas dejando entrever el interés de parte de alumnos y docentes por una opción fundada en un nuevo vínculo espacio-tiempo. Simultáneamente a estas formas emergentes de combinar actividades presenciales de naturaleza tradicional con estrategias remotas, se registra un creciente número de proyectos de carreras de grado y posgrado que integran un porcentaje de virtualidad, además de un incremento del interés también creciente por desarrollar institucionalmente condiciones de posibilidad para la opción y sus prácticas.

Entre las nuevas carreras se reconoce un crecimiento progresivo de proyectos con virtualidad o a distancia y, entre estas últimas, las que están fundadas en la experiencia presencial de una carrera análoga o estructurada sobre el mismo plan de estudio, lo que informa una ampliación de la oferta a través de una práctica bimodal. La puesta en perspectiva de estos hechos encuentra en la reciente renovación del marco normativo una referencia administrativa y, a la vez, un encuadre epistemológico para interpretar y contextualizar esas prácticas con la finalidad de diseñar, planificar y evaluar.

Por otra parte, en un plano estructural y estratégico, el fenómeno de crecimiento de estas prácticas pedagógicas está acompañado de otras transformaciones en otras funciones sustantivas de la Universidad. En investigación, extensión y gestión, se revelan desde hace tiempo profundos cambios vinculados al paradigma digital. Esta incidencia en las funciones sustantivas de la Universidad introduce una tensión transversal que debe ser atendida en los procesos de evaluación institucional.

Estas transformaciones representan una oportunidad y un desafío para el sistema universitario. Por un lado, las disposiciones pedagógicas deben ser consistentes con la finalidad educativa y asegurar la calidad de la oferta. Por otro, siendo que la conectividad está estratificada socialmente, se vuelve un desafío para las instituciones dado que la inclusión sigue representando un factor crítico para la política universitaria. En ese sentido, se trata de reconocer que las nuevas formas de acceder a los programas de formación universitaria pueden, bajo ciertas condiciones, facilitar la alternancia flexible entre modalidades en distintos

momentos o trayectos, además de pluralizar la población en edad y motivación, así como expandir territorialmente la oferta a un punto tal que la capilaridad material no podría jamás alcanzar. Esta etapa de desarrollo tiene incidencia en la definición institucional y política sobre la pertinencia de la oferta, y renueva los debates sobre los anclajes territoriales de la oferta y la planificación.

El desafío consiste en acompañar un proceso histórico, social y político de inclusión para que éste asuma plenamente las posibilidades que brindan las nuevas formas de acceder a los estudios superiores, modos que han dejado hace tiempo de ser exploratorios. A todas vistas es posible estimular las condiciones para un desarrollo de la educación a distancia con calidad que, de manera directa o indirecta, pueden aumentar la eficiencia de las estrategias de inclusión, retención y movilidad.

Ante esta situación, urge actualizar las perspectivas para el análisis de la gestión y de las políticas institucionales, lo que implica renovar los modos de lectura de una realidad que se percibe crecientemente atravesada por este paradigma y, más precisamente, revisar premisas e instrumentos para el análisis de los consecuentes procesos de transformación institucional. Renovar las preguntas se vuelve una tarea indispensable a la hora de interpelar los dispositivos de gestión, estructuras, normativas y procedimientos, sobre su consistencia respecto de una política de transformación digital cuya pertinencia, a la vez, sólo puede evaluarse acabadamente en el marco del proyecto institucional.

Las prácticas pedagógicas de la opción a distancia están dejando de mostrarse como fenómenos aislados y fronterizos, y se manifiestan dispuestas a demostrar su capacidad de integración atravesando todos los procesos de legitimación que el sistema exige para abandonar definitivamente el territorio de las promesas, desplazándose al campo donde se miden la inclusión, el desgranamiento y la retención como factores críticos. Existe mientras tanto el ineludible deber de elevar la mirada para, desde un enfoque sistémico, entender las implicancias para el desarrollo de las políticas institucionales y para las políticas públicas. Desde el punto de vista de la evaluación y acreditación, teniendo en cuenta que este paradigma transformador tiene incidencia en métodos, procedimientos y factores críticos del funcionamiento institucional, implica una revisión de los instrumentos, incluidas las guías de expertos y pares, de modo que el instrumental facilite a los actores en los distintos niveles de participación, una mirada acorde a estos procesos de transformación.



La nueva perspectiva para la evaluación y acreditación de las carreras a distancia implica interpretar y aplicar los estándares a la medida de estas estrategias pedagógicas. Esto supone nuevos desafíos, desde el significado de la carga horaria respecto de las actividades hasta las formas que pueden adoptar las prácticas profesionales, sin eludir el desafío referido a la complejidad de ofrecer una perspectiva sobre el anclaje institucional de las carreras tanto como respecto del clima académico en relación a la experiencia en un campus tradicional. Al mismo tiempo que esta perspectiva es de aplicación a las carreras como unidad de análisis en el marco de los art. 42 y 43 de la LES, enmarcado en el art. 44 de la LES se vuelve indispensable un enfoque sistémico, transversal e institucional sobre el impacto de las modalidades virtuales.

La historia del sistema universitario reciente da cuenta del crecimiento progresivo de la opción pedagógica dentro de la oferta académica al mismo tiempo que algunos casos concretos evidencian cuánto esta opción puede influir de manera decisiva en el proyecto institucional hasta modificarlo en su esencia. Analizando la oferta se constatan algunas instituciones que se han vuelto bimodales. Otras han reorientado su proyecto de desarrollo institucional a partir de una clara predominancia de la virtualidad. Esta opción institucional puede implicar la reconfiguración de estructuras, adaptar normativas y procedimientos, revisar anclajes territoriales y rediseñar planes de estudio.

Estos procesos de transición son sensibles a dos variables de alto impacto a las que las universidades prestan siempre particular atención. Por una parte, lo que acontece en el mundo del trabajo vinculado con las profundas transformaciones tecnológicas, en especial las asociadas a la inteligencia artificial y a la robotización, ya que afectan directamente el vínculo de su propuesta con las expectativas que genera para la empleabilidad sustentable de sus graduados. Son evidentes las profundas transformaciones en los métodos de trabajo que acontecen junto a notables cambios en los comportamientos sociales y en la sociabilidad, especialmente los vinculados al cambio de escala y naturaleza de las interacciones comunicacionales. Por otra parte, la aceleración en el recambio generacional de estudiantes y docentes que obligan a revisar reglas y prácticas sociales de la vida universitaria, más allá de las prácticas áulicas. Mientras que en muchas instituciones la evolución es aún progresiva o de nicho en términos de programas de formación a distancia, los procesos de evaluación institucional dan cuenta de estrategias de transición que deben ser atendidas y consideradas de forma sistémica a la hora de la evaluación externa.



Resulta así evidente que sólo con un enfoque sistémico y transversal a todas las funciones sustantivas de la universidad es posible abordar un cambio de esta magnitud. Así de evidente resulta la importancia de que el cambio institucional vinculado a la educación a distancia esté regulado institucionalmente. La dirección, el énfasis y los instrumentos del cambio requieren un modelo de gestión *ad hoc*, una normativa, una estructura de organización y un modelo de funcionamiento, además de instrumentos de seguimiento y evaluación enmarcados en los dispositivos institucionales. La nueva normativa fundada en un acuerdo del Consejo de Universidades opera como marco de referencia para los procesos de institucionalización de la EaD en las universidades, al mismo tiempo que sitúa los procesos de evaluación de los Sistemas Institucionales resultantes en el territorio del artículo 44 de la LES. Si bien existía un marco normativo anterior, la nueva RM N° 2641/17 brinda un enfoque integral e institucional de la educación a distancia, lo que conforma su principal novedad. Asimismo, constituye una novedad evaluativa para el sistema universitario de nuestro país situando esta experiencia nacional entre las primeras y más desarrolladas a nivel internacional en materia de evaluación.

Para la CONEAU, implica acompañar el proceso de transición que vive el sistema universitario sabiendo que integrar la perspectiva de la Educación a Distancia a los procesos de evaluación externa llevará tiempo. Por un lado, para iniciar el camino sin dilaciones, debieron definirse los procedimientos para evaluar y validar los SIED de las universidades sin que este proceso estuviese integrado en una evaluación externa. Por otro, debieron construirse los instrumentos necesarios para proceder a la escala del sistema sabiendo que, a partir de la apertura de convocatorias voluntarias que la Comisión decidió realizar, todas las universidades quedarían habilitadas a presentar su SIED para su validación sin tener que esperar la siguiente instancia de evaluación externa. Además de generar los procesos internos adecuados, construir el andamiaje documental y organizar los grupos de trabajo en la Dirección de Evaluación Institucional, esto implicaba conformar un banco de expertos con competencias específicas, así como desarrollar instancias de formación para los agentes especializados de las instituciones universitarias y una comunicación pertinente que promoviera una elevada participación en las convocatorias.

La renovación del marco normativo significa un claro estímulo político para no demorar el desarrollo de la Educación a Distancia (EaD) en un contexto de alta demanda. Para la CONEAU, significa el compromiso de desarrollar los procesos de evaluación y validación de los SIED contemplados en la nueva normativa acompañando la diversidad de estrategias de transición de las distintas universidades en su adaptación inicial y voluntaria al nuevo marco de



referencia, haciéndolo con la firme intención de hacer converger finalmente estos procesos al ritmo de las evaluaciones institucionales de cada universidad según los plazos y en el marco del art. 44 de la LES. Para llevar a cabo estos procesos, la Comisión Nacional dispuso en tiempo y forma los recursos necesarios atravesando toda su estructura. Sin estos conocimientos y recursos, sin la formación y compromiso de los pares y sin la responsable y fundada participación de las instituciones, este proceso no habría tenido lugar en los plazos y con las garantías que se produjo.

La etapa inicial de este proceso de evaluación y validación que describe este trabajo permite, sin ánimo conclusivo alguno, entender acerca del estado de situación y, sin pretensión prospectiva, indagar en los horizontes de los imaginarios institucionales, detectar algunos indicios de la configuración futura del sistema y del sentido que las instituciones le están dando a la transformación. Este proceso de evaluación, como todo proceso que involucra una parte significativa del sistema universitario, produce información de elevado interés académico y político. Además de ser de interés para los especialistas, esta información resulta de interés estratégico y político, y puede ser un insumo relevante para las decisiones institucionales tanto como para el diseño y evaluación de políticas públicas.

Una vez finalizadas las convocatorias que están previstas, una gran parte del sistema universitario habrá definido su paradigma de transición en materia de EaD y el sistema en su totalidad contará con un banco de expertos y un mapa provisional sobre el cual navegar la transformación, mientras que la CONEAU contará con las disposiciones necesarias para analizar de manera integrada en el marco del art. 44 una dimensión para la cual ha consolidado saberes y ampliado su experiencia en víspera de una mayor influencia de las modalidades a distancia en las etapas a venir. Finalmente, el protagonismo y reconocimiento de la CONEAU en los organismos internacionales incrementará la trascendencia que tiene esta experiencia nacional para el universo de las agencias y organismos de evaluación y acreditación.

Es probable que, bajo la influencia creciente de este paradigma digital, las próximas etapas de desarrollo del sistema universitario nacional impliquen, a la vez, profundas transformaciones organizacionales y nuevas formas de expansión entre las que resaltarán aquellas relacionadas con formas virtuales de acceder a la experiencia universitaria. Ante el crecimiento potencial de la virtualidad fundada en otros vínculos espacio-temporales entre agentes de la Educación, la información acerca de los resultados de los procesos de evaluación se vuelve una prioridad. Las disposiciones que adopten las instituciones en la transición y la

adaptación de los sistemas de evaluación y acreditación son los factores críticos para un crecimiento con calidad de las modalidades a distancia. A estos fines pretende contribuir esta publicación.

Roberto Igarza
Miembro de la CONEAU



1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es describir y analizar el proceso de evaluación y validación de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED) en Argentina en el cual la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) participa, de acuerdo con lo establecido en la Resolución Ministerial (RM) N° 2641/17 de junio de 2017 y en la RM N° 4389/17 de noviembre de 2017.

La aplicación del nuevo marco normativo que regula la opción pedagógica a distancia en nuestro país y que le asigna a la CONEAU la función de evaluar los sistemas institucionales de educación a distancia es de una gran relevancia para el sistema universitario y representa un nuevo desafío para el organismo evaluador.

La educación a distancia ha ido ocupando un mayor espacio en la vida de las instituciones universitarias: se observa un creciente número de carreras, de docentes y estudiantes en la opción pedagógica a distancia. Asimismo se corrobora la inclusión cada vez más significativa e incremental de las TICs en los procesos de enseñanza en la modalidad presencial.¹

Dicha expansión de la educación a distancia presentó no obstante diversos grados de estructuración, formalización y visibilización al interior de las instituciones universitarias generando la coexistencia de realidades organizacionales muy diversas.

Asimismo, el marco normativo que se encontraba vigente hasta entonces – la Resolución Ministerial 1717/04 – que desde hacía más de una década regulaba la educación a distancia en el ámbito universitario- requería de una actualización acorde a las innovaciones producidas en el campo de las tecnologías de la información y comunicación. En tal sentido, se precisaba de una regulación más abarcativa y flexible que acompañara el propio crecimiento de la opción y facilitara su desarrollo simplificando ciertos requerimientos.

Atento a estos diagnósticos, en junio de 2017 se emite la resolución la RM N° 2641/17, en base al Acuerdo Plenario 145 del Consejo de Universidades de noviembre de 2016, que reemplaza a la RM N° 1717/04. A diferencia de la normativa anterior que hacía eje en la evaluación de la “carrera”, la nueva resolución tiene como principal distintivo la incorporación

¹ Ver Docus 4. DNGU. 2015



de un enfoque integral e institucional de la educación a distancia basado en la idea de “sistema”. Establece así los lineamientos y componentes de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia de una institución universitaria y define nuevos parámetros y requisitos para las carreras a distancia. También le asigna a la CONEAU la tarea de llevar adelante la evaluación de los SIED a los fines de su posterior validación del Ministerio de Educación, en el marco de los procesos de evaluación de las instituciones universitarias previstos en el artículo 44 de la LES.

Esta evaluación de carácter institucional a partir de un enfoque sistémico e integral de la educación a distancia constituye una novedad tanto para el sistema argentino como a nivel internacional. Así, a partir del año 2018 las instituciones universitarias, pares evaluadores y la CONEAU atravesaron una primera experiencia de evaluación de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia. Es el propósito de este trabajo dar cuenta de esta experiencia resaltando sus principales características, desafíos y resultados. En una primera parte entonces, a modo de contextualizar la experiencia y el alcance de la evaluación, este trabajo reseña la evolución de la educación a distancia en el país y el desarrollo de la normativa orientada a regularla en el ámbito universitario. En una segunda sección, se aborda la labor de la CONEAU - en colaboración con una Comisión Asesora conformada ad hoc- en lo que refiere al análisis e interpretación de la nueva normativa y la elaboración de los procedimientos e instrumentos específicos para esta evaluación. Posteriormente, se brindan precisiones acerca de la implementación de la Primera Convocatoria Voluntaria para la evaluación de los SIED de la que participaron 80 instituciones universitarias. Allí se describen las principales características de las presentaciones, el trabajo desarrollado por los pares evaluadores en el marco de los comités y la tarea de revisión, puesta en común y consistencia llevada adelante por el equipo técnico y los miembros de la CONEAU en la búsqueda de criterios comunes de evaluación. También se analizan los resultados cualitativos y cuantitativos de las resoluciones señalando los principales déficits y observaciones encontrados. Finalmente se hace un balance de la experiencia planteando una prospectiva a futuro en la que destaca su ensamble y articulación con los procesos de acreditación de carreras y la evaluación externa.

Confiamos que el presente trabajo sea de utilidad para el sistema universitario y colabore con el desarrollo, fortalecimiento y mejoramiento de sus sistemas institucionales a distancia. Asimismo, en tanto experiencia novedosa a nivel regional e internacional esperamos pueda servir de antecedente para emprender experiencias similares en otros países.



2. LA DIMENSIÓN Y SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN EL SISTEMA UNIVERSITARIO

Como se mencionó con anterioridad la educación a distancia ocupa cada vez más espacios en el sistema universitario argentino, lo que se observa a partir de un creciente número de carreras, de docentes y estudiantes en la opción pedagógica distancia. Al mismo tiempo se corrobora la inclusión cada vez más significativa e incremental de las TICs en los procesos de enseñanza en la modalidad presencial así como la creciente virtualización de unidades curriculares de los planes de estudio.²

A fin de ilustrar sucintamente este crecimiento, en lo que refiere a la programación académica en 1993, el sistema contaba con 10 carreras a distancia reconocidas, distribuidas en 4 instituciones privadas (8 carreras) y 2 instituciones públicas (2 carreras). Ya para 2000, las carreras a distancia eran 79, distribuidas en 19 instituciones públicas (53 carreras) y 6 instituciones privadas (26 carreras) (Martín y Diyarían, 2008).³

De acuerdo a los datos recabados por el Departamento de Información Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias para los años 2018-2019, en lo que refiere a la programación académica, el sistema cuenta con 488 carreras a distancia, de las cuales 392 son de pregrado y grado, y 96 de posgrado (Tabla N° 1).

Cabe señalar que pese a este crecimiento, la programación académica a distancia continúa representando un porcentaje menor en relación a la programación académica total: solamente el 5,6% de las ofertas académicas de pregrado y grado y el 3,2% de las de posgrado son de cursado a distancia. El peso relativo de las ofertas de modalidad a distancia sobre el total de ofertas del sistema, en el sector estatal es del 4,1% del total y en el sector privado el 7,2%.

² Ver Docus 4. DNGU. 2015

³ La carrera de Analista de Sistemas del Instituto Universitario Aeronáutico fue, en 1987, la primera carrera a distancia cuyo título obtuvo reconocimiento oficial en el sistema universitario argentino (Res. Ministerial N° 171/87); en Martín, José Francisco y Diyarían Maida Lorena (2008); Inclusión y calidad en el sistema universitario de educación a distancia de argentina [recurso electrónico en línea] José Francisco Martín, Argentina: s.n., 2008 29 p. <http://www.coneau.edu.ar/archivos/1404.pdf>



El total de las ofertas académicas de pregrado y grado a distancia presenta una distribución homogénea según el sector de gestión. No obstante, como muestra la Tabla N° 2, el 36% de los estudiantes de pregrado y grado en ofertas a distancia corresponde al sector estatal frente a un 64% del sector privado. Por su parte, entre los nuevos inscriptos en ofertas de pregrado y grado a distancia, el 37,2% pertenece al sector de gestión estatal y el 62,8% al sector privado. Asimismo, el 24% de los egresados de ofertas de pregrado y grado con modalidad a distancia corresponde al sector de gestión estatal y el 76% al sector privado.

La Tabla N° 1 muestra la programación académica en educación a distancia comparada con la educación presencial para el año 2019, según el nivel de dictado y el sector de gestión.

Tabla N° 1
Ofertas académicas según nivel, opción pedagógica y sector de gestión - Año 2019

Sector	Pregrado y grado		Posgrado	
	Distancia	Presencial	Distancia	Presencial
Total General	392 (5,6%)	6.627 (94,4%)	96 (3,2%)	2.881 (96,8%)
Estatal	200 (51,0%)	4.256 (64,2%)	62 (64,6%)	2.130 (73,9%)
Privado	192 (49,0%)	2.371 (35,8%)	34 (35,4%)	751 (26,1)

Fuente: Departamento de Información Universitaria-DNPeIU-SPU (2018-2019)

Tabla N° 2
Estudiantes de pregrado y grado según opción pedagógica y sector de gestión - Año 2018

Sector	Opción pedagógica	
	Distancia	Presencial
Total General	161.281 (7,8%)	1.909.989 (92,2%)
Estatal	58.061 (36%)	1.581.470 (82,8%)
Privado	103.220 (64%)	328.519 (17,2%)

Fuente: Departamento de Información Universitaria-DNPeIU-SPU (2018-2019)



Es posible prever que, con la incorporación del nuevo marco normativo a nivel ministerial, la programación académica a distancia aumente significativamente en los próximos años.

En lo que refiere a la organización y gestión de la educación a distancia al interior de las instituciones universitarias, durante el periodo 2000-2017 los diversos programas que fueron surgiendo se incorporaron a estructuras organizacionales a través de direcciones, centros de producción multimedia, departamentos, prosecretarías y secretarías a nivel rectoral; con una tendencia a estar ancladas en las Secretarías Académicas⁴.

De forma previa a la emisión de la Resolución Ministerial Nº 2641/17, se observaban distintos niveles de estructuración y formalización. Algunos estudios señalaron la coexistencia de realidades organizacionales diversas: mientras que ciertas instituciones contaban con estrategias y marcos normativos que estructuraban la gestión de la opción pedagógica a distancia, otras solamente incorporaban en sus distintas carreras aulas virtuales tanto en carreras presenciales como a distancia sin contar con un encuadre normativo e institucional. En algunas instituciones las propuestas a distancia se desplegaban desde sistemas institucionales centralizados y, en el otro extremo, lo que primaba era el criterio establecido por cada carrera o unidad académica. En un trabajo realizado a fines de 2016 por la Red Universitaria de Educación a Distancia de Argentina (RUEDA)⁵ se advertía que esta heterogeneidad también se veía reflejada en la conformación de equipos técnicos para llevar adelante tareas de desarrollo, producción y gestión de las actividades en la opción en lo que refería a aspectos tales como: cantidad de personal afectado, perfiles, definición de tareas y situación contractual. Como conclusión, dicho estudio señalaba que se requería: aumentar la visibilidad institucional de las áreas de educación a distancia; una adecuada organización y administración especializada de la opción pedagógica a distancia; una mayor capacitación en el uso de recursos y aplicaciones para la opción; elevar el número de docentes con experiencia y mejorar los recursos para una mayor formalización laboral.

De acuerdo a este análisis que da cuenta del crecimiento de la opción pedagógica a distancia y que revela también un elevado grado de heterogeneidad, falta de estructuración y

⁴ González, A. H., & Martín, M. M. (2017). Educación Superior a distancia en Argentina: tensiones y oportunidades. *Trayectorias Universitarias*, 3(4), 3-11. Recuperado a partir de <https://revistas.unlp.edu.ar/TrayectoriasUniversitarias/article/view/3866>

⁵ Propuesta de RUEDA para el desarrollo de Programas de Apoyo y Fortalecimiento de la Educación a Distancia en las Universidades Nacionales de Argentina. Noviembre 2016.

visibilidad de la educación universitaria en el ámbito universitario es que la elaboración de un nuevo marco normativo basado en la idea de sistema - que comprenda el conjunto de acciones, normas, procesos, equipamiento, recursos humanos y didácticos que permiten el desarrollo de propuestas a distancia - cobra mayor sustento.



3. EVOLUCIÓN NORMATIVA

El desarrollo de normativa orientada a regular la educación a distancia en el ámbito universitario fue acompañando el surgimiento de nuevas ofertas, proceso que tuvo a su vez una dimensión consecuente con la irrupción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, ya sea en su desarrollo como en la ampliación de su acceso.

En lo que refiere al desarrollo normativo, la Ley 24.521, de 1995, autoriza en su artículo 74 la creación y el funcionamiento de “otras modalidades de organización universitaria (...) 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”.⁶ El artículo refiere incuestionablemente a la opción pedagógica a distancia, de un modo general, abriendo la puerta a un futuro ordenamiento jurídico.

El Decreto N° 81/98, primera norma orientada a la regulación de la educación a distancia, vincula de manera taxativa el citado artículo 74 con la educación a distancia, estableciendo asimismo que el Ministerio de Educación⁷ deberá establecer “las pautas e instructivos específicos” referidos a la opción pedagógica, siendo además el órgano de aplicación de las disposiciones respectivas. En este sentido, señala que el Ministerio deberá asegurar la factibilidad así como la calidad y la excelencia de la oferta educativa propuesta. Cabe observar que tanto el artículo 74 de la Ley N° 24521 como el Decreto N° 81/98 refieren a instituciones y no a ofertas académicas específicas.

El mismo año, el Ministerio de Educación emite la RM N° 1423/98, reemplazada sólo un mes después por la Res. N° 1716/98, con algunas mínimas modificaciones. Ambas normas fundamentan su contenido en el Informe de la Comisión de Educación a Distancia, convocada por la Secretaría de Políticas Universitarias en 1995.

La RM N° 1716/98 define la educación a distancia como “el proceso de enseñanza-aprendizaje que no requiere la presencia física del alumno en aulas u otras dependencias en las

⁶ Previamente, la Ley N° 24195 de 1993 expresaba en su art. 24 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”.

⁷ Entonces Ministerio de Cultura y Educación.



que se brindan servicios educativos, salvo para 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 disertando para tal fin”.

Por otra parte, establece el detalle de la información a presentar en caso de que una institución proyecte implementar carreras en la modalidad de educación a distancia. Entre otras cosas, se requiere presentar los fundamentos de la propuesta; el diseño de la organización, administración y procedimientos de evaluación permanente del sistema de educación a distancia; el diseño del subsistema de producción y evaluación de materiales; el listado de los “centros académicos de apoyo local”, con su ubicación geográfica y equipamiento; y el presupuesto del emprendimiento.

Nótese que estas normativas de 1998 establecen pautas referidas a carreras enmarcadas en la modalidad a distancia (aun cuando se contemplen algunos requisitos institucionales) y ya no a instituciones.

En 2002, a efectos de contar con una legislación más actualizada y acorde con el desarrollo de la modalidad, la Secretaría de Políticas Universitarias inició una ronda de consultas a expertos nacionales e iberoamericanos. El resultado fue el denominado “Documento de lineamientos para la Evaluación y Acreditación de programas y proyectos de Educación Superior a Distancia”.

El documento propuso un conjunto de estándares básicos a considerar en un listado de componentes, incluidos posteriormente en el texto de la RM N° 1717/04 (Campi y Gutiérrez Esteban, 2018).

La RM N° 1717/04 fija un término para otorgar el reconocimiento oficial de carreras a distancia, estableciendo que el mismo se otorgará por un lapso máximo de 6 años, al cabo de los cuales deberán presentarse para su revalidación. Por otra parte, dispone que, en caso de que la institución haya generado un único sistema de educación a distancia, deberá hacer una presentación exhaustiva del mismo con la primera carrera para la cual se solicite el reconocimiento oficial.

Por otra parte define 7 componentes principales, a saber el modelo educativo de referencia, el perfil y desempeño de los docentes, la interacción entre docentes y estudiantes y

estudiantes entre sí, los materiales para el aprendizaje, las tecnologías de información y comunicación, los tipos y formatos de evaluación y los centros de apoyo distantes de la institución central. Para cada componente se incluye una caracterización, se fijan requisitos mínimos, y se identifican sus aspectos centrales y secundarios. Si bien la norma se orienta a la evaluación de las carreras, lo hace en el marco de su inserción institucional e introduce el concepto de “sistema de educación a distancia”, lo cual representa una novedad retomada por toda la normativa posterior.

La RM N° 160/11 establece los estándares y criterios a considerar en los procesos de acreditación de carreras de posgrado, dedicándole un título completo a la educación a distancia. Esta norma adopta la mirada institucional planteada en la RM N° 1717/04, con sus componentes y definiciones, y se refiere por primera vez al “sistema institucional de educación a distancia”. Asimismo utiliza la expresión “unidades de apoyo” para referirse a los que hasta el momento se denominaban “centros de apoyo” e introduce una clasificación que distingue entre unidades de apoyo académicas, tecnológicas o mixtas, precisando en todos los casos que las mismas deben estar “fuera del ámbito físico de la institución universitaria”.

Cabe destacar que en la Disposición 1/12 de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria, referida a los criterios y procedimientos para otorgar el reconocimiento oficial de títulos de carreras a distancia, se precisa que la autorización de las unidades de apoyo será por carrera⁸, aun cuando una misma unidad de apoyo podrá ser tal para más de una carrera.

En 2015, por medio de la Disposición 1/15, la Dirección Nacional de Gestión Universitaria distribuye el “Docus 4”, último de una serie de cuatro escritos con reflexiones sobre distintas cuestiones de interés, en esta oportunidad referido a la educación a distancia.

El Docus 4 incluye un análisis del estado de la educación a distancia en el nivel universitario, identificando ciertas situaciones como la heterogeneidad de organización y estructuras, el énfasis en una política normativa por sobre una política académica, el crecimiento pausado de las ofertas, la creciente indiferenciación entre presencialidad y virtualidad por la inclusión de TICs en el proceso de enseñanza y la desconfianza hacia la modalidad por parte de algunos grupos académicos (Campi y Gutiérrez Esteban, 2018)⁹.

⁸ Y tendrán validez como tales hasta cuando opere el vencimiento del reconocimiento oficial del título de la carrera en cuestión.

⁹ Baumann, P. y Dari. N. (2018). Marcos Regulatorios y Modelos Pedagógicos. Un camino hacia la virtualización de la Educación Superior en el MERCOSUR. Buenos Aires: Colección Ideas de Educación Virtual. Universidad Nacional de Quilmes. Capítulo I. La educación a distancia en Argentina a través de sus

Este marco da lugar al surgimiento de la normativa actualmente vigente, la RM N° 2641/17. En la misma se revisa la propia definición de las ofertas a distancia, precisando que para que una carrera sea incluida en esta opción pedagógica, se requiere que la cantidad de horas no presenciales supere el 50% de la carga horaria total prevista en el respectivo plan de estudios (sin incluir las horas correspondientes al desarrollo del trabajo final o tesis).

Establece asimismo que las instituciones universitarias, para poder ofrecer carreras a distancia, deben tener validado su SIED, y que la evaluación del mismo debe llevarse a cabo en el marco de la evaluación institucional prevista en el artículo 44 de la LES y revalidarse con la periodicidad de 6 años prevista en el mencionado artículo 44. Esta fusión de evaluaciones conlleva una dificultad, en tanto incluye en el mismo proceso una evaluación para el mejoramiento (la evaluación institucional) con una evaluación para el aseguramiento de la calidad (la validación del SIED) la cual culmina con una decisión de efecto jurídico directo (otorgar o no dicha validación).

Si bien la RM N° 1717/04 hacía mención al concepto de “sistema institucional de educación a distancia”, la nueva normativa deja explícito que el mismo debe ser único, formalizado por una normativa institucional y validado por la Secretaría de Políticas Universitarias como condición preliminar para el reconocimiento oficial de títulos de carreras a distancia.

Este requisito de validación institucional previa se aplica también para la oferta de carreras cuya cantidad de horas no presenciales con respecto a la carga horaria total prevista en el respectivo plan de estudios se ubique entre el 30% y el 50% (aun cuando las mismas sean técnicamente ofertas presenciales).

Otra novedad de esta normativa es que cuando una institución universitaria ofrezca una carrera tanto en modalidad presencial como a distancia, ambas deberán tener el mismo plan de estudios, denominación y alcances del título. Además, ya no se hará mención en los diplomas de la opción pedagógica en la cual se cursó la carrera.

Finalmente, la RM N° 2641/17 describe una serie de componentes y lineamientos (la mayoría presentes en la normativa previa) que debe tener el sistema institucional de

normas: de la Ley N° 1597/1885 a la Resolución ministerial 2641-E/2017 por Walter Marcelo Campi y Prudencia Gutiérrez Esteban.



educación a distancia e incluye una caracterización de las unidades de apoyo, conservando la tipología de académicas, tecnológicas o mixtas y estableciendo que las mismas deben estar fuera del ámbito físico de la institución y desarrollar exclusivamente actividades académicas o de soporte tecnológico para carreras a distancia.

Tratándose de una evaluación sin estándares, los mencionados lineamientos y componentes, que deben guardar coherencia y consistencia interna, son los parámetros centrales en los que se sostiene la evaluación. De esta forma, la validación del SIED implica la posibilidad de asegurar que la institución cuente, primordialmente, con un marco normativo que regule el desarrollo de la opción pedagógica así como con normativas que den cuenta de los actos administrativos de creación, organización, implementación y seguimiento de todos los aspectos que constituyen el SIED y con estructuras de gestión para su organización, administración y desarrollo.

Por otra parte, deben preverse distintas cuestiones vinculadas con la opción pedagógica, tales como la organización de equipos y tareas para el tratamiento pedagógico, comunicacional y tecnológico de las propuestas; las formas de selección, promoción, evaluación y designación de los docentes; las actividades de formación destinadas a docentes y alumnos en el ambiente comunicacional y tecnológico específico; los sistemas tecnológicos para el desarrollo de los procesos de enseñanza y de aprendizaje; los lineamientos para la producción de materiales y los modos previstos para el acceso de los alumnos a los mismos en diferentes formatos y soportes; las formas para la evaluación de los aprendizajes y el desarrollo de competencias de escritura y oralidad, así como los procedimientos para garantizar la confiabilidad, validez y comunicación sincrónica entre docentes y estudiantes; las pautas para la organización de instancias y actividades presenciales; las formas de garantizar la presencialidad de los alumnos en las prácticas profesionales y las formas presenciales de supervisión docente de dichas prácticas; las pautas para el diseño de actividades presenciales que promuevan las interacciones entre alumnos y docentes, y de los alumnos entre sí; las instancias institucionales de producción, difusión y/o transferencia de conocimientos vinculados con el desarrollo de la opción pedagógica; los procesos de seguimiento, evaluación y planes de mejora del proyecto pedagógico; y las razones que motiven la previsión de unidades de apoyo.

La RM N° 2641/17 es complementada por la RM N° 4389/17, que define algunas cuestiones referidas al procedimiento a llevarse a cabo en el proceso de validación. En ella se establece que es la CONEAU el organismo encargado de la recepción de solicitudes de validación



de los SIED y que se requiere el informe favorable de CONEAU para la validación de un SIED por parte de la Secretaría de Políticas Universitarias.

La RM N° 4389/17 también prevé que sea la CONEAU la receptora de las solicitudes de validación de nuevas unidades de apoyo una vez que el SIED se encuentre validado, requiriéndose su informe favorable para que la Secretaría de Políticas Universitarias expida la correspondiente resolución de validación transitoria.

Por último, a fin de organizar la incorporación de unidades de apoyo de las instituciones con su SIED ya validado, debe mencionarse la Ordenanza 67/20 emitida por la CONEAU.

Si bien la normativa ministerial (RM N° 2641/17 y N° 4389/17) prevé que las instituciones con SIED validado deben validar transitoriamente (hasta la siguiente evaluación del SIED) las unidades de apoyo incorporadas luego de la validación del SIED, no estaba previsto el procedimiento para dicha validación, teniendo como resultado la apertura de unidades de apoyo sin que la SPU las haya validado ni se tenga conocimiento de sus características.

La mencionada Ordenanza establece que la CONEAU, mediante un aplicativo específico, llevará un Registro de Unidades de Apoyo, de modo que las instituciones deberán informar a la CONEAU la apertura, características, modificaciones y cierre de las mismas. Asimismo la CONEAU realizará un proceso de evaluación anual destinado a la validación transitoria de unidades de apoyo que se incorporen a instituciones universitarias que cuenten con su SIED ya validado, las cuales podrán obtener su validación definitiva en la siguiente evaluación del SIED.



4. LA LABOR DE LA CONEAU EN LA EVALUACIÓN DE LOS SIED

1. El trabajo de la Comisión Asesora

Para dar curso a la evaluación de los SIED, a partir de julio de 2017, la Dirección de Evaluación Institucional de CONEAU se abocó a analizar los alcances de la normativa ministerial con el fin de establecer los procedimientos e instrumentos de evaluación, y definir los criterios y condiciones de validación del SIED.

Luego de hacer un análisis preliminar de la RM N° 2641/17 se decidió convocar a una Comisión Asesora de Educación a Distancia compuesta por seis profesionales con reconocida experiencia en Educación a Distancia (EaD) de diversos orígenes institucionales y disciplinares¹⁰. La colaboración de esta Comisión contribuyó para avanzar en ciertas definiciones, pautas y lineamientos de la nueva normativa vinculadas con la educación a distancia y dar inicio al diseño de los instrumentos de evaluación.

Durante agosto y septiembre de 2017 se realizaron dos reuniones presenciales y se mantuvieron varios intercambios en donde se fue consolidando una primera propuesta sobre la estructura de datos a solicitar a la institución universitaria y sobre las condiciones mínimas que debe reunir un SIED para su validación. Tal como expresa el Documento de Relatoría elaborado por la Comisión Asesora y elevado ante CONEAU, la estructura de datos siguió los principios y líneas de acción establecidos en la RM N° 2641/17 e incorporó particularmente los aspectos enunciados en el Anexo, *Sección I: Lineamientos y componentes del Sistema Institucional de Educación a Distancia* y *Sección II: Unidades de Apoyo*, los que en algunos casos fueron desarrollados con un mayor grado de especificidad que el explicitado en la normativa a fin de fortalecer la comprensión de su sentido y alcances.

Respecto de las condiciones mínimas que debe reunir para el SIED para su validación, la Comisión Asesora acordó asignar diversos niveles de importancia a cada uno de

¹⁰ Las integrantes de la Comisión Asesora de Ead fueron: AMBROSINO, María Alejandra (UNL); ARTECHE, Mónica Regina de (UADE-UDi Tella); EINES ALVAREZ, Mónica Elsa (U de Morón- UNdeC); GARMENDIA, Aída Emilia (UNMar del Plata); MARTINEZ, María Teresa (UNSalta) y PERAZZO, Mónica (UNLa-UNIFE). Los aportes de los integrantes de la Comisión Asesora no representan la voz oficial de la/s Institución/es Universitaria/s en la que se desempeñan o desempeñaron.

los datos solicitados, según su relevancia en el marco de lo establecido en el Anexo de la RM N° 2641/17. Se consideraron que los aspectos relativos a la normativa, la estructura de gestión y la dinámica del trabajo multidisciplinar propio de la EaD eran centrales al momento de otorgar la validación. También se consideró necesario que los requerimientos expresamente mencionados en la normativa ministerial para las unidades de apoyo estuviesen cumplimentados.

Finalmente, como instancia integradora orientada a la evaluación global del SIED en su contexto, en el Documento de Relatoría elaborado por la Comisión Asesora elevado ante CONEAU se propusieron los siguientes ejes de análisis para abordar la información presentada por la Institución Universitaria: a) el SIED se integra a la misión y visión institucional; b) el proyecto de desarrollo del SIED incorpora la visión pedagógica como perspectiva central; c) la organización académica del SIED debe ser apropiada y pertinente en relación con la Institución Universitaria; d) los escenarios tecnológicos deben ser accesibles y sustentables para el proyecto pedagógico. Asimismo, se señala que la normativa de la Institución que avala las decisiones tomadas sobre cada dimensión y aspecto del SIED, constituye un eje transversal importante que también permite evaluar la consistencia y sustentabilidad del proyecto pedagógico a distancia.

2. La elaboración de los instrumentos y diseño de procesos de evaluación: la Ficha SIED, la Guía de Pares y la Ordenanza CONEAU N° 66/18

Como ya se indicó en el apartado de evolución normativa, en noviembre de 2017, el Ministerio emite la RM N°4389/17 que establece que la evaluación de los SIED a los fines de su validación se llevará adelante a través de una convocatoria voluntaria mediante la cual las instituciones universitarias presenten sus SIED ante CONEAU. En cumplimiento de la normativa, la CONEAU realiza una convocatoria en diciembre de 2017 cuya formalización culminó el 16 de febrero de 2018. A partir de este acto resolutivo, se establece entonces que la primera validación de los SIED se hiciera de forma desacoplada de los procesos de evaluación externa. Cabe resaltar que el Punto 5 del Reglamento de la RM N° 2641/17 establece que “la validación del Sistema de Educación a Distancia será otorgada en el marco de un proceso de evaluación previsto en el artículo 44 de la LES.”

La decisión de realizar la validación de los SIED de forma separada de la Evaluación Externa se fundamenta en el hecho de que muchas instituciones universitarias al momento del dictado de la RM N° 2641/17 contaban con evaluaciones externas vigentes o bien, al ser de



reciente creación, no habían cumplido el plazo para poder realizarla. Por otra parte, se observaba un crecimiento de esta opción pedagógica lo que requería cierta rapidez en la evaluación y validación de los sistemas a los fines de otorgarle a las carreras a distancia el nuevo marco regulatorio establecido en la norma.

A partir de los aportes de la Comisión Asesora de EaD, y los criterios establecidos por la CONEAU se diseñó entonces un formulario electrónico denominado Aplicativo SIED con la información a solicitar a las instituciones que fue incorporado al sistema CONEAU Global.

El aplicativo se estructuró en 7 dimensiones:

- 1) Fundamentación y marco normativo.
- 2) Organización y Gestión.
- 3) Gestión de la opción pedagógica a distancia.
- 4) Docentes.
- 5) Alumnos.
- 6) Tecnologías previstas.
- 7) Información sobre las unidades de apoyo.

Además de completar los distintos puntos del formulario, se solicitó adjuntar normativa vinculada al desarrollo de la opción pedagógica a distancia, entre la cual se destaca el acto normativo de la institución que aprueba la creación del SIED. A su vez, las instituciones podían adjuntar, como anexo a la presentación, otra normativa - tanto específica como general- vinculada al desarrollo de la EaD en lo que refiere a la enseñanza, el régimen de alumnos y docentes, titulaciones, biblioteca y otros. También se diseñó una Ficha para las Unidades de Apoyo en donde se plasman los requerimientos establecidos en la Sección II de la RM N° 2641/17 y se solicitan los convenios y los currículums vitae del responsable por parte de la institución universitaria en la Unidad de Apoyo.

En febrero de 2018 volvió a convocarse a la Comisión Asesora a fin de elaborar la Guía de Pares Evaluadores y establecer los criterios para la selección de los evaluadores de los SIED. La Guía de Pares Evaluadores se estructuró en las mismas 7 dimensiones que la Ficha SIED y fue incorporada al Sistema CONEAU Global. Las preguntas de la guía buscan orientar la mirada de los evaluadores en los aspectos centrales de acuerdo a los componentes y lineamientos que se deducen de la normativa ministerial. El instrumento indaga para cada lineamiento o componente: su suficiencia y adecuación, el tipo de respaldo normativo, las instancias de gestión



y actores intervinientes, la periodicidad de los procesos, y la ponderación de los aspectos pedagógicos, tecnológicos y comunicacionales. Posteriormente, se consultó a expertos en procesos de evaluación institucional para analizar el carácter específicamente institucional de esta evaluación. Ellos aportaron preguntas a la guía, vinculadas al ensamble de la gestión específica del SIED con la gestión y la administración general así como el rol previsto para las unidades académicas en la gestión de carreras a distancia.

Tanto la información solicitada en el aplicativo SIED como la Guía de Pares Evaluadores se adjunta como Anexo de la presente publicación.

En febrero de 2018, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la RM N° 2641/17 y N° 4389/17, la CONEAU desarrolló y aprobó, a través de la Ordenanza N° 66, los procedimientos para la evaluación de los SIED por parte de la CONEAU. Allí se establece que la evaluación de los SIED se realizará a partir de convocatorias específicas que se difundirán públicamente, informándose particularmente a las instituciones universitarias, al Consejo Interuniversitario Nacional y al Consejo de Rectores de Universidades Privadas. Las convocatorias implican un proceso colectivo con un cronograma unificado, lo que permite introducir una etapa de análisis de consistencia de los juicios y recomendaciones emitidos por los diferentes comités de pares que intervienen en cada proceso. La ordenanza brinda precisiones sobre la formalización, condiciones y requisitos para la presentación. Asimismo, pauta que la evaluación se realizará a través de Comités de Pares, modalidad tradicional que la CONEAU ha empleado desde sus inicios tanto para las acreditaciones de carreras como para las evaluaciones institucionales a los fines de contar con recomendaciones técnicas en los distintos trámites en los que interviene (Decreto N° 173/96, Art. 15)¹¹. De acuerdo a la ordenanza, la actuación de los comités de pares comprenderá el análisis de la información presentada a CONEAU Global, la elaboración de los informes de evaluación y el análisis de la consistencia de los mismos. También se estipula que si la CONEAU lo considerare necesario se podrá realizar una visita a la sede donde se asienta la estructura de gestión del SIED y/o las unidades de apoyo.

¹¹ Decreto N° 173/96. Art. 15. — A los fines de contar con recomendaciones técnicas en los distintos trámites sobre los que corresponda la participación de la COMISION NACIONAL DE EVALUACION Y ACREDITACION UNIVERSITARIA (CONEAU), ésta constituirá en forma ad-hoc Comité de Pares que estarán integrados por expertos y se organizarán en base a áreas disciplinarias o profesionales para cada trámite de que se trate. Los pares evaluadores aplicarán en cada caso los criterios, estándares y procedimientos aprobados por la COMISION NACIONAL DE EVALUACION Y ACREDITACION UNIVERSITARIA (CONEAU), en los cuales serán debidamente instruidos.

Cada Comité evaluará el conjunto de SIED que le sea asignado, en el marco los lineamientos previstos en la RM N° 2.641/17. Los comités de pares tendrán la misión de evaluar los SIED a los efectos de emitir un informe fundado, realizar recomendaciones para el mejoramiento de la calidad y pronunciarse respecto de la validación del SIED. Este informe de los pares será elevado a la CONEAU para que la misma pueda dictaminar al respecto.

Finalmente, la norma pauta el proceso de toma de decisiones y las instancias de reconsideración. El proceso de toma de decisiones estipula que en forma previa al dictado de las resoluciones se dará vista a los informes de evaluación en los casos en que el Comité de Pares señale déficits, a fin de que la institución presente la información y las observaciones que hacen al interés de su parte. Luego de analizada la respuesta de la institución, la CONEAU emitirá sus resoluciones previo conocimiento de las recomendaciones de los comités de pares y el conjunto de información disponible.

La Ordenanza CONEAU N° 66/18 estipula que la resolución de CONEAU considerará las siguientes alternativas:

a) Recomendar a la Secretaría de Políticas Universitarias la VALIDACIÓN para los SIED que tengan una evaluación satisfactoria de los aspectos previstos en la Resolución N°2641/7;

b) Recomendar a la Secretaría de Políticas Universitarias la NO VALIDACIÓN para aquellos SIED que no tengan una evaluación satisfactoria y cuyos planes de mejora serán considerados no factibles y/o insuficientes para revertir la situación.

Cabe señalar que la CONEAU de forma posterior a la Ordenanza 66/18, atenta a las distintas situaciones institucionales así como a los déficits y observaciones no subsanados en el transcurso del proceso evaluativo, añadió las siguientes alternativas de validación:

c) Recomendar a la Secretaría de Políticas Universitarias la VALIDACIÓN del SIED de la institución universitaria y, al momento de otorgar la validación, la consideración de las observaciones realizadas en el anexo sobre los componentes y lineamientos establecidos en la Sección I y II de la Resolución N° 2641/17.

d) Recomendar a la Secretaría de Políticas Universitarias la VALIDACIÓN del SIED y solicitar a la institución universitaria un informe que dé cuenta de la subsanación de los déficits señalados en el anexo vinculados a componentes y lineamientos establecidos en la Sección I y II



de la Resolución N° 2641/17, en un plazo máximo de 3 años o bien en el marco de la evaluación externa prevista en el artículo 44°, lo que ocurra antes.

Para aquellas instituciones que no cuentan con programación académica asociadas al SIED se establecieron estas alternativas de validación:

e) Recomendar a la Secretaría de Políticas Universitarias la VALIDACIÓN del SIED y solicitar a la institución universitaria la elaboración de un informe en un plazo máximo de 3 años o en el marco de la evaluación externa prevista en el artículo 44°, lo que ocurra antes, que dé cuenta del proceso de implementación de los componentes operativos básicos del SIED, dado que en la actualidad no cuenta con carreras en funcionamiento asociadas a dicho sistema.

f) Recomendar a la Secretaría de Políticas Universitarias la VALIDACIÓN del SIED y solicitar a la institución universitaria la elaboración de un informe en un plazo máximo de 3 años o en el marco de la evaluación externa prevista en el artículo 44°, lo que ocurra antes. Este informe debe dar cuenta del proceso de implementación de los componentes operativos básicos del SIED, dado que en la actualidad no cuenta con carreras en funcionamiento asociadas a dicho sistema, así como de la subsanación de los déficits vinculados a componentes y lineamientos establecidos en la Sección I y II de la Resolución N° 2641/17.

g) Recomendar a la Secretaría de Políticas Universitarias la VALIDACIÓN del SIED y solicitar a la institución universitaria la elaboración de un informe en un plazo máximo de 3 años o en el marco de la evaluación externa prevista en el artículo 44°, lo que ocurra antes. Este informe debe dar cuenta del proceso de implementación de los componentes operativos básicos del SIED, dado que en la actualidad no cuenta con carreras en funcionamiento asociadas a dicho sistema, así como de la subsanación de las observaciones vinculadas a componentes y lineamientos establecidos en la Sección I y II de la Resolución N° 2641/17.

Esta elasticidad en el tipo de recomendaciones tiene como fin atender, por una parte, la variedad de situaciones institucionales en las que se encuentran las instituciones respecto a la organización y gestión de la opción, y por otra inscribir los tipos de recomendación en el espíritu y sentido del artículo 44° de la LES, en el marco del cual deben ser evaluados y validados los SIED de acuerdo a lo establecido por la RM N° 2641/17.

Por otra parte, la CONEAU decidió que en el conjunto de las resoluciones se coloque un artículo en la parte resolutive en el que se indica (tanto al Ministerio de Educación como a las propias instituciones universitarias), que “Al momento de la evaluación de las carreras de

pregrado, grado o posgrado para su acreditación y/o reconocimiento oficial del título, deberá asegurarse que los componentes del SIED estén debidamente implementados en el funcionamiento de dichas carreras”. El objetivo de este artículo es que, tanto las instancias evaluativas como las instituciones universitarias, garanticen que los lineamientos y componentes del SIED se encuentran desarrollados en el nivel de las carreras propuestas y no sólo en un nivel de la estructura normativa general de la institución.

Asimismo, en el capítulo Organización y Gestión del anexo de las resoluciones, y atendiendo a que la evaluación del SIED debe tener también su consideración particular en la evaluación de las carreras, se incluyó el siguiente texto: “En las instancias de evaluación de las carreras a distancia y de las presenciales cuyo plan de estudios comprenda entre 30% y 50% de horas a distancia, se tendrán en cuenta los aspectos específicos de las previsiones establecidas en el SIED que correspondan a los estándares en cada caso. Cuando se trate de carreras con prácticas profesionales, se verificarán que las disposiciones del SIED aseguran la presencialidad de los alumnos en las prácticas y las formas presenciales de supervisión por parte de los docentes”.

El mismo criterio se siguió respecto de las previsiones del SIED sobre las interacciones entre alumnos y con docentes: “En las instancias de evaluación de las carreras a distancia y de las presenciales cuyo plan de estudios comprenda entre 30% y 50% de horas a distancia, se tendrán en cuenta los aspectos específicos de las previsiones establecidas en el SIED para promover las interacciones entre alumnos y docentes, y las de los alumnos entre sí, según corresponda a la carrera presentada”.

En febrero de 2018 se realizó el taller para todas las instituciones universitarias que presentaron su SIED a evaluación a los fines de presentar el aplicativo desarrollado para la carga de información sobre los SIED. El día 16 de abril del mismo año culminó el plazo para la presentación de la información solicitada a través del aplicativo SIED de CONEAU Global. Las presentaciones sumaron 80 y se distribuyeron de la siguiente manera: 41 correspondieron a instituciones universitarias privadas, 38 nacionales y una provincial.



3. La selección de los pares evaluadores

Con el fin de conformar los comités de pares evaluadores en el mes de febrero de 2018 la Comisión Asesora continuó su labor y estableció los criterios para la selección de los evaluadores de los SIED. Se definieron cuestiones vinculadas a la formación académica y la experiencia profesional requeridas así como a los conocimientos, habilidades y actitudes que se espera del evaluador de SIED.

Tal como expone el documento elaborado por la Comisión Asesora, se consideró necesario que los pares que integren los Comités “compartan un marco de referencia común sobre las características y procesos específicos involucrados en el desarrollo y gestión de sistemas de educación a distancia”, de modo de facilitar el intercambio, análisis y comprensión de la información de los SIED.

A partir de esas consideraciones, se propuso que los evaluadores cumplan con determinados requisitos de formación académica y experiencia profesional. En cuanto a la formación académica se establecieron los siguientes: título de posgrado preferentemente en áreas de conocimiento de Ciencias de la Educación, Ciencias Sociales y Humanidades, y formación orientada al desarrollo, gestión y evaluación de la educación a distancia; o, título de posgrado en otras áreas de conocimiento y formación pedagógico-didáctica y tecnológica, no menor a un año de duración, orientada al desarrollo, gestión y evaluación de la educación a distancia. En lo relativo a la experiencia profesional, se requirió: haber desempeñado, al menos durante tres años, algún cargo de dirección, gestión y, o, administración de sistemas y, o, programas de educación a distancia, sea en organismos regionales, nacionales o universidades; haber realizado actividades docentes en programas de educación a distancia en el nivel superior, sea como especialista en contenidos, consultor, docente-tutor o facilitador; haber participado en la evaluación de programas y proyectos de educación a distancia en organismos regionales, nacionales o universidades. En cuanto a los conocimientos, habilidades y actitudes que se espera del evaluador de SIED, el perfil requerido debe dar cuenta de: conocimientos pedagógicos, didácticos, comunicacionales y tecnológicos referidos al desarrollo, gestión y evaluación de sistemas de educación a distancia en el ámbito universitario; saberes metodológico-instrumentales (saber hacer), producto de la experiencia en programas de educación a distancia; conocimiento de la normativa nacional vigente, la metodología evaluativa y los instrumentos provistos por los organismos nacionales de acreditación y evaluación de SIED; interés por la



actualización permanente de los saberes vinculados con el desarrollo de la educación a distancia; capacidad para detectar elementos críticos del SIED y valorar su impacto e importancia; capacidad de observación para reconocer las fortalezas del SIED en su contexto, los aspectos que no resultan suficientes o adecuados y las cuestiones que merecen revisión para su mejora; mirada global e integral de cada SIED con el propósito de valorar su coherencia y consistencia interna, su sustentabilidad y su encuadre en la normativa nacional vigente; capacidad para obtener y evaluar evidencias que permitan profundizar la comprensión del SIED y sostener los resultados y conclusiones de las evaluaciones; habilidades para analizar, sistematizar y documentar los resultados de la evaluación; confidencialidad, imparcialidad, rigurosidad metodológica y transparencia en los procedimientos que estructuran la evaluación; disposición para el diálogo colaborativo con los pares centrado en el análisis y resolución de situaciones problemáticas de cada caso.

A su vez, a los fines de seleccionar a los pares evaluadores, se solicitó que las instituciones que formalizaron su SIED, enviaran una nómina de expertos en educación a distancia. Las instituciones remitieron 190 propuestas de expertos. Otro insumo que se tuvo en cuenta para seleccionar expertos fue el Registro de Expertos de CONEAU que contaba en aquel momento con 43 expertos en EaD.

A partir de la información remitida y los criterios establecidos por la Comisión Asesora para la definición de perfiles de evaluadores, el equipo técnico de CONEAU elaboró una grilla con todos los expertos cuyos antecedentes fueron evaluados teniendo en cuenta variables tales como: titulación máxima alcanzada, formación específica en educación a distancia, experiencia en gestión de la educación a distancia (antigüedad, cargo, nivel de la unidad) experiencia en docencia (antigüedad, cargo), y experiencia en evaluación (en CONEAU u otras). De acuerdo a la relevancia, se ponderó a cada una de estas variables y luego se procedió a puntuar a cada uno de los evaluadores. A partir de este trabajo y teniendo en cuenta las características del universo de instituciones universitarias que presentaron su SIED a la Primera Convocatoria – 80 Instituciones Universitarias -, se confeccionaron 2 nóminas de evaluadores conteniendo 60 expertos en educación a distancia provenientes de 37 instituciones universitarias y que obtuvieron el mayor puntaje. Del total de expertos, fueron convocados 32 para integrar los comités de pares. Para la elaboración de las nóminas, se buscó que estuviesen representados todos los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) (integraron las nóminas: 8 expertos del CPRES Bonaerense, 9 del CPRES Centro, 22 del CPRES Metropolitano, 4 del CPRES NEA, 4 del CPRES NOA, 7 del CPRES Nuevo Cuyo y 6 del CPRES Sur),

y que hubiera expertos provenientes de distintas instituciones universitarias, tanto de gestión estatal como privada (integraron las nóminas: 17 expertos de instituciones universitarias de gestión privada, 39 expertos de instituciones universitarias de gestión estatal y 2 de una institución universitaria internacional). En junio de 2018 se invitó a los pares evaluadores a un taller de formación con el fin de familiarizarlos con la normativa vigente, el rol a cumplir, el aplicativo SIED y la guía de pares evaluadores.

4. La actuación de los comités de pares

Con el fin de analizar y evaluar los SIED de las 80 instituciones universitarias presentados en la Primera Convocatoria, se conformaron 10 comités con 8 SIED asignados a cada uno. Cada Comité estuvo conformado por 4 evaluadores y un técnico de la Dirección de Evaluación Institucional responsable de la coordinación general de la tarea. De forma análoga a la composición de las nóminas de pares, al momento de convocar a los Comités se procuró que estuviesen integrados por expertos pertenecientes a instituciones universitarias de gestión estatal y privada, y que también provinieran de distintas regiones del país. Cada comité tuvo a su cargo la evaluación de 8 casos; cada par evaluó 2 casos y revisó de otros 2 y luego se realizó un trabajo de consistencia entre todos los casos por parte de los integrantes del comité bajo la guía del técnico responsable. Se pautó una agenda de trabajo a distancia y reuniones presenciales (4 días) que tuvieron lugar entre julio y noviembre de 2018 en la Sede de CONEAU. Durante estos primeros encuentros se fueron delineando algunos criterios comunes y también se plantearon dudas y puntos contrapuestos respecto de la interpretación y alcances de la norma que fueron posteriormente analizados por los miembros de CONEAU quienes terminaron decidiendo sobre la interpretación de la norma. Luego de las reuniones presenciales se confeccionó un informe de evaluación para cada caso el cual fue elaborado por el equipo técnico de la CONEAU a partir de la tarea desarrollada por los pares evaluadores, con la posterior revisión de los miembros de CONEAU quienes reforzaron el trabajo de consistencia entre los casos y establecieron criterios comunes de evaluación. Estos informes fueron remitidos a las instituciones a fin de que pudiesen responder a los señalamientos o déficits señalados. Durante los meses de septiembre de 2018 hasta julio de 2019 se confeccionaron y enviaron todos los 80 informes preliminares de evaluación de los SIED por parte de los Comités de Pares intervinientes en los 10 comités de pares.



Una vez que ingresaron las respuestas a la CONEAU a través del Formulario SIED, se remitieron a los pares evaluadores quienes analizaron si los déficits o señalamientos habían sido subsanados. A partir de esto se elaboraron las resoluciones que recomendaron al Ministerio la validación o no validación de los SIED. Entre marzo y noviembre de 2019 se emitieron todas las resoluciones.



Tabla N° 3
Cronograma – Implementación del proceso de Validación del SIED

FECHA	2° T 2017	3° T 2017	4° T 2017	1° T 2018	2° T 2018	3° T 2018	4° T 2018	1° T 2019	2° T 2019	3° T 2019	4° T 2019
RM N° 2641/17											
1° Reunión Comisión Asesora											
RM N° 4389/17											
Diseño de aplicativo SIED											
Llamado 1° convocatoria											
Formalización											
Ordenanza CONEAU N° 66											
2° Reunión Comisión Asesora											
Taller para IU											
Presentación Aplicativo SIED											
Taller para evaluadores											
Reunión de Comités											
Informes Preliminares											
Resoluciones CONEAU											

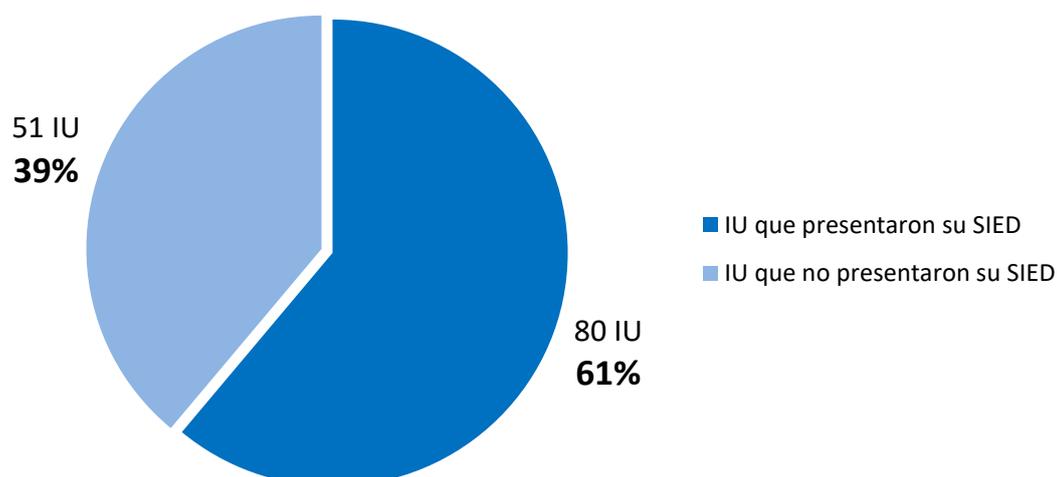


5. ANÁLISIS DE LAS PRESENTACIONES Y DE LOS RESULTADOS DE LA PRIMERA CONVOCATORIA

1. Análisis de las presentaciones

Del universo de 131 instituciones universitarias que componen el sistema universitario, se presentaron a la primera convocatoria 80 instituciones, lo que representa un 61% de la totalidad de las instituciones universitarias del país¹².

Figura 1
Instituciones Universitarias según presentación de su SIED en la 1° Convocatoria



¹² En el marco de la segunda convocatoria, que se llevó adelante durante los años 2019 y 2020, se evaluaron los SIED de 15 instituciones universitarias: 8 de gestión privada y 7 de gestión pública. Cabe señalar que 10 de ellas no contaban con programación académica asociada al SIED al momento de la presentación. Ninguna de ellas cuenta con Unidades de Apoyo.

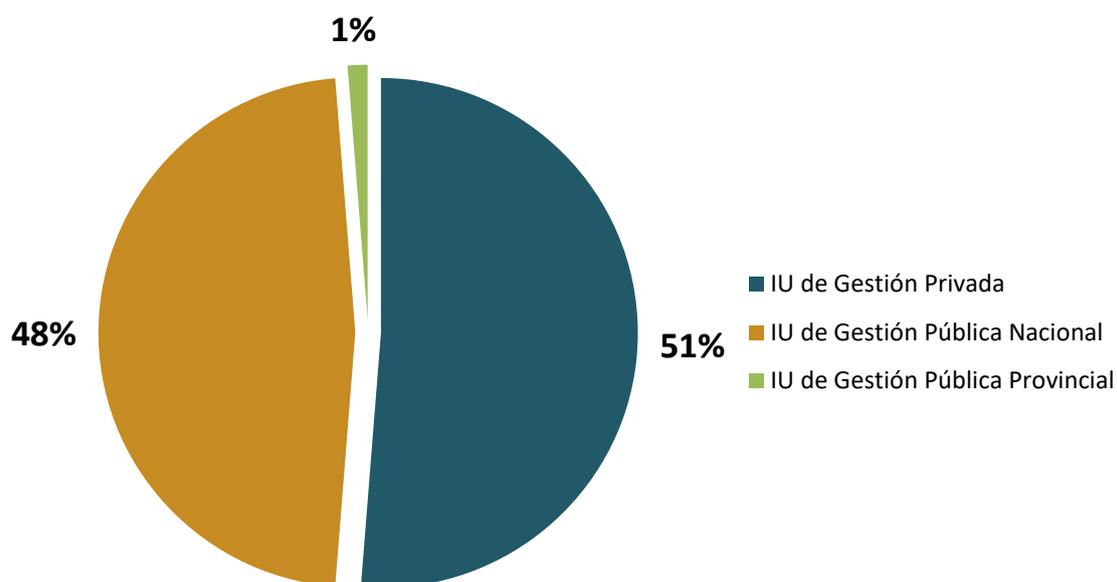
En lo que hace a sus resultados, 2 validaron sin observaciones, una validó con observaciones, mientras que a 12 se les solicitó un informe a 3 años que diera cuenta de la subsanación de déficits o bien de la implementación de los distintos componentes del SIED pues no contaban al momento de presentarse con programación académica vinculada al SIED.

Las resoluciones suman un total de 20 señalamientos, es decir un promedio de 1,3 observaciones por resolución. Los señalamientos se centraron mayormente en aspectos vinculados a la estructura de gestión que permite la organización, administración y desarrollo del proyecto, la organización de instancias presenciales en el marco de propuestas asociadas al SIED así como de instancias institucionales de producción, difusión y/o transferencia de conocimientos vinculados con el desarrollo de la opción pedagógica a distancia.

Del total de instituciones universitarias que presentaron su SIED, 41 son instituciones universitarias privadas (51%), 38 nacionales (48%) y una provincial (1%).

Figura 2

Instituciones Universitarias que presentaron su SIED según tipo de gestión

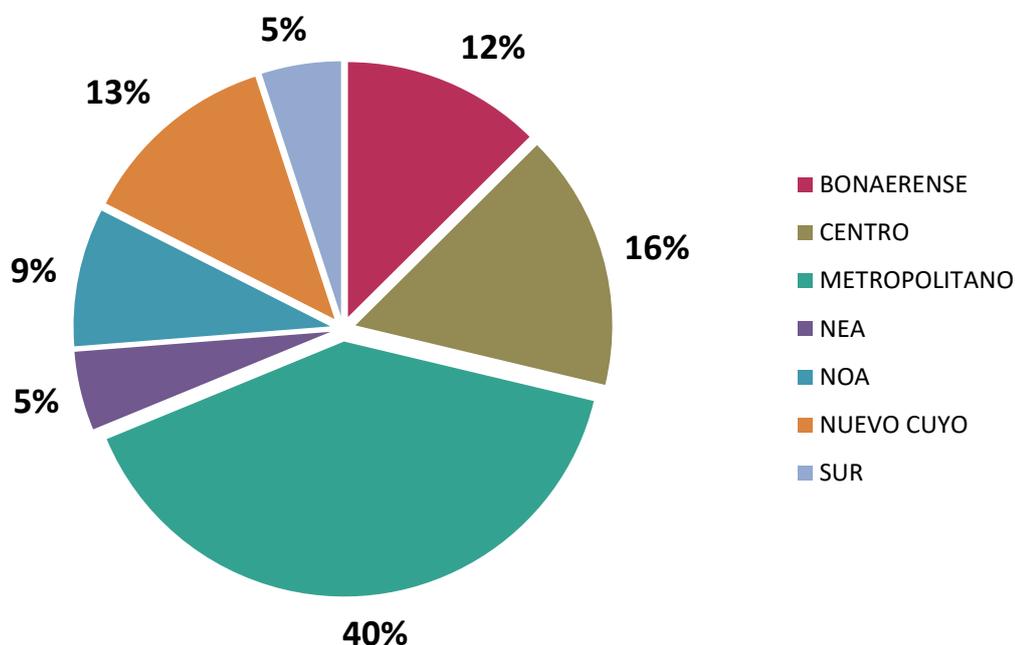


En cuanto a la distribución geográfica de estas instituciones universitarias por Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES), 32 se encuentran en el Metropolitano (40%), 13 en el Centro (16%), 10 en el Bonaerense (12%), 10 en el Nuevo Cuyo (13%), 4 en el NEA (5%), 7 en el CPRES NOA (9%), y 4 en el CPRES Sur (5%).



Figura 3

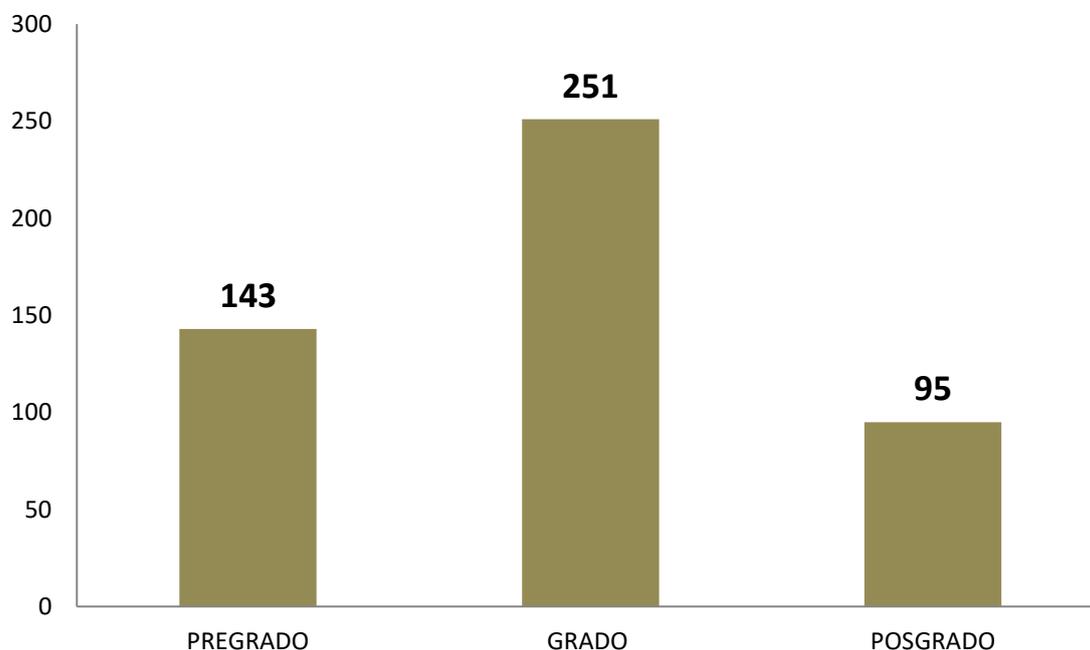
Instituciones Universitarias que presentaron su SIED según CPRES de pertenencia



De acuerdo a lo informado en las presentaciones, 62 instituciones universitarias (78%) cuentan con programación académica actual en carreras a distancia y carreras presenciales, mientras que 18 instituciones (22%) no contaban con programación académica asociada al SIED. Tomando en consideración las 62 instituciones con programación académica asociada al SIED, se contabiliza un total de 489 carreras a distancia, de las cuales 143 son de pregrado, 251 de grado y 95 de posgrado. De las 80 Instituciones Universitarias (IU), 26 cuentan con Unidades de Apoyo (32%), y en total suman 992 UdAs. Cabe señalar que de las 26 IU que cuentan con Unidades de Apoyo, 5 IU concentran 717 UdAs (72%).

Figura 4

Carreras a distancia de las IU que presentaron su SIED según nivel



En síntesis, de acuerdo a estos datos, puede apreciarse que hubo una amplia participación del sistema en primera convocatoria, presentándose instituciones universitarias de diverso tipo, de distintas regiones del país, tanto de gestión estatal como privada, y con grados diversos de desarrollo de su programación académica en la opción.

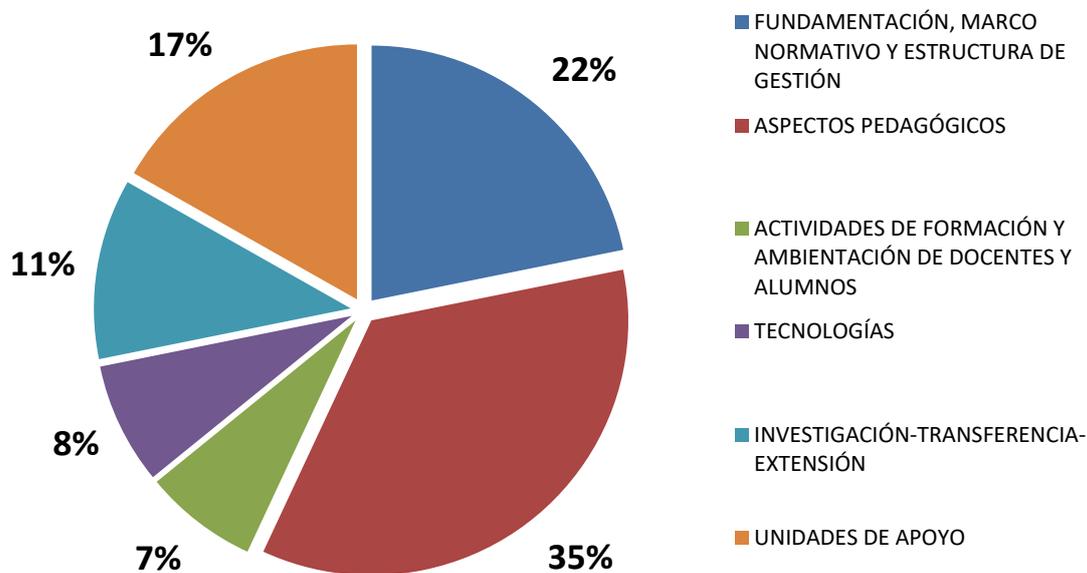
2. Análisis cuantitativo de los resultados

Tomando en consideración los 80 informes de evaluación, se formularon en total 376 señalamientos que se distribuyeron del siguiente modo: 132 (35%) estuvieron vinculados a Aspectos Pedagógicos; 82 (22%) a la Fundamentación, Marco Normativo y de Estructura de Gestión; 63 a Unidades de Apoyo (17%); 43 a actividades de Investigación, Transferencia y Extensión (11%); 29 a Tecnología (8%); y 27 a Actividades de Formación y Ambientación de Docentes y Alumnos (7%). A partir de la lectura de estos resultados podemos apreciar que los señalamientos y observaciones se focalizaron fundamentalmente en los aspectos normativos, de estructura de gestión y en los relativos a los aspectos pedagógicos. Como señalamos anteriormente no todos los señalamientos tuvieron el mismo peso en lo que concierne a la

validación. Por lo tanto, si bien por ejemplo, resulta significativo el número de observaciones referidas a Actividades de Investigación, Transferencia y Extensión, éstas no fueron consideradas centrales a la hora de la evaluación.

Teniendo en cuenta las 78 resoluciones¹³, se formularon en total 78 señalamientos que se distribuyeron del siguiente modo: 21 (27%) estuvieron vinculados a Aspectos Pedagógicos; 27 (35%) a la Fundamentación, Marco Normativo y de Estructura de Gestión; 11 a Unidades de Apoyo (14%); 13 (17%) a actividades de Investigación, Transferencia y Extensión; 4 (2%) a Tecnología; y 2 (3%) a Actividades de Formación y Ambientación de Docentes y Alumnos.

Figura N° 5
Observaciones, Señalamientos y Déficits según Dimensión en los Informes Preliminares de Evaluación (%)



¹³ De los 80 casos presentados, uno se encuentra aún en trámite y otro se ha retirado.

Figura N° 6
Observaciones, Señalamientos y Déficits según Dimensión en las Resoluciones (%)

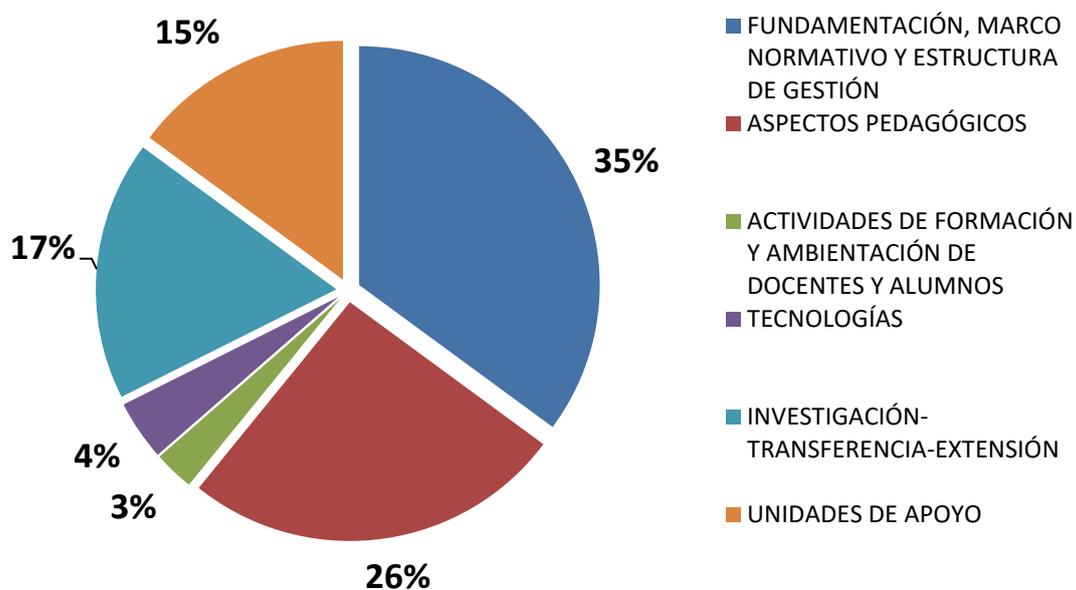


Figura N° 7

Cantidad de observaciones y déficits señalados en el Informe Preliminar y en las Resoluciones

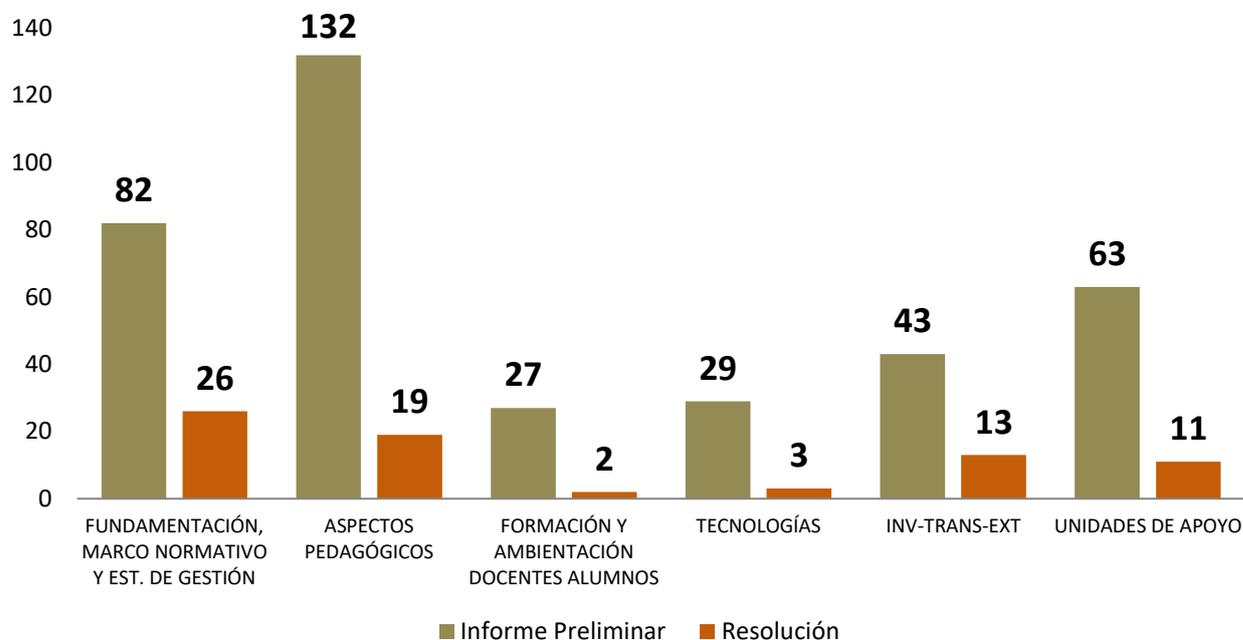


Tabla N° 3

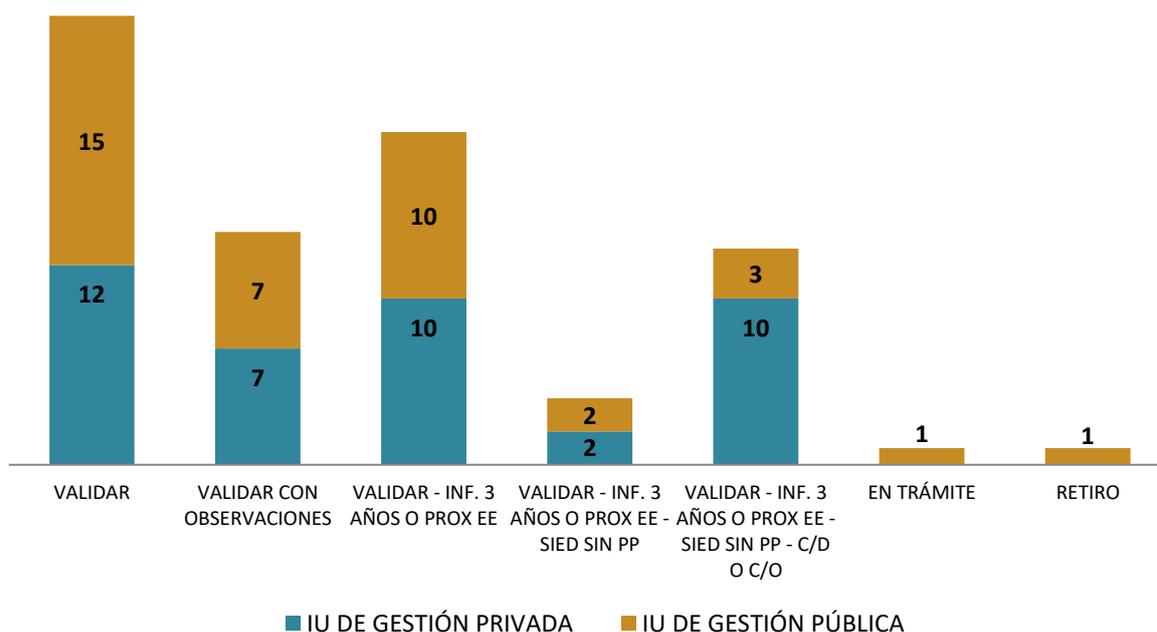
Observaciones y Déficits según Dimensión señalados en los Informes Preliminares y en las Resoluciones

OBSERVACIONES Y DÉFICITS	FUNDAMENTACIÓN, MARCO NORMATIVO Y ESTRUCTURA DE GESTIÓN	ASPECTOS PEDAGÓGICOS	ACTIVIDADES DE FORMACIÓN Y AMBIENTACIÓN DE DOCENTES Y ALUMNOS	TECNOLOGÍAS	INVESTIGACIÓN-TRANSFERENCIA-EXTENSIÓN	UNIDADES DE APOYO	TOTAL
OBSERVACIONES Y DÉFICITS INFORME PRELIMINAR	82 (22%)	132 (35%)	27 (7%)	29 (8%)	43 (11%)	63 (17%)	376
OBSERVACIONES Y DÉFICITS RESOLUCIÓN	27 (35%)	21 (27%)	2 (3%)	4 (5%)	13 (17%)	11 (14%)	78
DIFERENCIA	55	111	25	25	30	52	298
DIFERENCIA PORCENTUAL	67%	84%	93%	86%	70%	83%	79%

La cantidad de observaciones formuladas entre los informes de evaluación y las resoluciones se redujo en un 79% (de 376 a 78). Si en la primera instancia del proceso se promediaban 5 observaciones por informe, a la hora de emitirse las resoluciones ello se redujo drásticamente: menos de 1 observación por resolución. Ello habla de que muchas de las cuestiones señaladas originalmente fueron resueltas en ocasión de la respuesta a la vista. Particularmente, fueron subsanadas las relativas a ambientación y formación de docentes y alumnos (93%), las tecnologías (86%) y los aspectos pedagógicos (84%). Las observaciones que subsistieron en mayor medida corresponden a la dimensión de Fundamentación, Marco Normativo y Estructura de Gestión, lo que resulta coherente con el énfasis que se le ha dado a esta dimensión en el marco de la evaluación y a que probablemente las instituciones se encuentren en plena estructuración de sus normas y estructuras de gestión. Las recomendaciones relativas a Investigación, Transferencia y Extensión también se trasladaron a las resoluciones finales. No obstante, como se mencionó anteriormente ello debe leerse como observaciones de menor tenor pues se entendió que dado el incipiente desarrollo de muchos de los SIED presentados, todavía no se hayan consolidado líneas y proyectos de investigación, transferencia y extensión en la materia.

Figura N° 8

Resultados de las Resoluciones CONEAU Primera Convocatoria según tipo de gestión



Respecto de los resultados de la Primera Convocatoria, de las 80 presentaciones, 78 han validado, mientras que una continúa en proceso de evaluación y otra se ha retirado.

De las instituciones que cuentan con programación académica actual, 27 han validado sin ningún déficit u observación, 14 han validado con observaciones, y 20 han validado con déficits por lo cual se ha solicitado que a los 3 años presenten un informe que dé cuenta de la subsanación de los mismos. A todas las instituciones que no cuentan con programación académica actual en la opción se les solicitó que a los 3 años también enviarán un informe en el que se dé cuenta del proceso de implementación de los componentes operativos básicos del SIED, y dependiendo el caso la subsanación de los déficits u observaciones vinculados a componentes y lineamientos establecidos en la RM N° 2641/17.

3. Análisis cualitativo de los resultados

A continuación, haremos un breve resumen de las observaciones, señalamientos y déficits más frecuentes que surgieron de los informes y resoluciones para cada una de las dimensiones. Al inicio del análisis se hará referencia a los lineamientos y componentes establecidos por la RM N° 2641/17 que están comprendidos en cada dimensión. Como mencionamos en el apartado anterior, en una primera etapa se formularon 376 observaciones/déficits/señalamientos; la gran mayoría de ellos fueron subsanados en ocasión de la respuesta a la vista, restando un total de 78 observaciones para la totalidad de las resoluciones.

DIMENSIÓN: FUNDAMENTACIÓN, NORMATIVA Y ESTRUCTURA DE GESTIÓN

OBSERVACIONES Y DÉFICITS INFORME PRELIMINAR	82 (22%)
OBSERVACIONES Y DÉFICITS RESOLUCIÓN	27 (35%)

Esta dimensión se vincula con los puntos 1 y 2.01 y 2.02 de la SECCIÓN I. “Lineamientos y Componentes del SIED” de la Resolución N° 2641/17:

1. La institución contará con un marco normativo que regule el desarrollo de la opción pedagógica y que asegure la calidad de sus propuestas educativas. Esta normativa deberá dar cuenta de los actos administrativos de creación, organización, implementación y seguimiento de todos los aspectos que constituyen el Sistema Institucional de Educación a Distancia.

2. La institución presentará su Sistema Institucional de Educación a Distancia referido específicamente a dicha opción pedagógica en el que describirá los dispositivos que, observando consistencia interna y coherencia entre los mismos, permitan el desarrollo de la propuesta de enseñanza. El Proyecto incluirá los siguientes aspectos:

2.01. La fundamentación de la elección, así como las intencionalidades educativas que se pretenden, las potencialidades con que se cuenta, las dificultades y obstáculos que se prevén

2.02. Las estructuras de gestión que permiten la organización, administración y desarrollo del proyecto

Observaciones y Déficit vinculados a la fundamentación y la normativa

- La normativa no contempla los lineamientos y componentes requeridos por la Resolución Ministerial N° 2641/17.
- Solapamientos y contradicciones entre las distintas normas relativas a la EaD (particularmente en los casos de instituciones con trayectoria en EaD y que contaban con reglamentos y estructuras de gestión previas a la emisión de la normativa ministerial); inconsistencias entre las normativas y el formulario electrónico; normas no presentadas.
- Equívocos respecto a la terminología empleada en la normativa (Ej. SIED, Unidades de Apoyo).
- En cuanto a la estructura de la normativa, falta de distinción entre lo específico del SIED (objetivos, funciones, modelo pedagógico, estructura, ambientación, etc.), de lo que son cuestiones más operativas vinculadas con lineamientos para el diseño de propuestas a distancia (plataforma, materiales, evaluación, interacciones), o bien de previsiones coyunturales que perderían vigencia una vez alcanzadas.
- No se informaron convenios o redes interinstitucionales vinculadas con el desarrollo del SIED.



Observaciones y Déficit vinculados a la estructura de gestión

- Dificultades para identificar la dependencia jerárquica de las áreas de gestión del SIED así como las funciones que cumplen dichas áreas.
- Problemas relativos a la articulación, interacción e interdependencia de las áreas de gestión del SIED con otros órganos de gobierno y con las unidades académicas. Se solicitó que se informe sobre las características y funciones específicas de cada nivel de gestión, y sobre los procesos y circuitos operativos en los que participan las distintas áreas a la hora de implementar una propuesta. Se observaron solapamientos o superposiciones entre las funciones de unidad de gestión específica del SIED, las Unidades Académicas y otras áreas.
- Falta de información acerca de los recursos previstos para llevar adelante la expansión de la oferta académica en la opción. Planes de desarrollo poco específicos.

DIMENSIÓN: ASPECTOS PEDAGÓGICOS

OBSERVACIONES Y DÉFICITS INFORME PRELIMINAR	132 (35%)
OBSERVACIONES Y DÉFICITS RESOLUCIÓN	21 (27%)

Esta dimensión se vincula con los siguientes puntos de la SECCIÓN I. “Lineamientos y Componentes del SIED” de la Resolución N° 2641/17:

2. La institución presentará su Sistema Institucional de Educación a Distancia referido específicamente a dicha opción pedagógica en el que describirá los dispositivos que, observando consistencia interna y coherencia entre los mismos, permitan el desarrollo de la propuesta de enseñanza. El Proyecto incluirá los siguientes aspectos: (...)

2.04. El trabajo multidisciplinar que aborda los aspectos pedagógicos, comunicacionales y tecnológicos

2.08. Las formas previstas para que los estudiantes se vinculen con la bibliografía y los medios de acceso para ello



2.09. Las formas que adopta la evaluación de los aprendizajes y el desarrollo de competencias de escritura y oralidad, así como la explicitación de los procedimientos que garanticen las condiciones de confiabilidad y validez, sincronía entre docentes y alumnos

2.11. La organización de instancias o actividades presenciales en el caso de que se consideren necesarias y en su caso, las previsiones realizadas para garantizar la presencialidad de los estudiantes en las prácticas profesionales durante la formación y las formas de supervisión, con presencia en los lugares en los que las prácticas se concreten, por parte de los docentes de la Universidad, siendo esta última de carácter obligatoria cuando se trate de una carrera de grado incorporada al régimen del Artículo 43 de la Ley N° 24521 y así lo dispongan los criterios y estándares de acreditación correspondientes

2.13. Los procesos de seguimiento, las estrategias de evaluación y los planes de mejora del proyecto pedagógico

Observaciones y Déficit

- Descripción insuficiente de la forma de trabajo de los equipos multidisciplinares (funciones, roles, perfiles, pautas de trabajo, abordaje de los aspectos pedagógicos, comunicacionales o tecnológicos)
- Información insuficiente relativa a los lineamientos y estrategia pedagógica, didáctica y comunicacional en la producción de materiales; falta de diversidad de formatos y soportes.
- No se informa sobre repositorios y/o bibliotecas digitales para que los estudiantes se vinculen con la bibliografía, más allá del acceso a través de la plataforma.
- No se especifican los lineamientos, procedimientos y pautas para garantizar la confiabilidad y validez de las evaluaciones, así como la sincronía entre docentes y alumnos en dichas instancias; tampoco se identifican a los actores que intervienen en la evaluación de los aprendizajes y las estrategias que garanticen la autoría y la identidad de los estudiantes. En cuanto a evaluaciones presenciales en sedes o unidades de apoyo, se solicitó explicitar quiénes son los responsables de administrar las evaluaciones.
- En lo que hace al desarrollo de instancias o actividades presenciales, no se adjunta normativa o no se describe el modo de organización, el lugar de realización, los

responsables de la supervisión, la obligatoriedad, complementariedad y/o intercambiabilidad de estas instancias con las virtuales, así como otras cuestiones operativas.

- No se detallan las previsiones establecidas por el SIED para garantizar la presencialidad de los alumnos en las prácticas profesionales durante su formación y las formas presenciales de supervisión por parte de los docentes en los lugares de práctica.
- Los procesos de seguimiento, las estrategias de evaluación y los planes de mejora del proyecto pedagógico no abarcan todos los componentes del SIED previstos en la Resolución Ministerial. En algunos casos las estrategias de evaluación informadas se limitan al nivel de la carrera (encuestas a docentes y alumnos) o a los informes de actividad y las herramientas de seguimiento que prevé la plataforma (analítica de datos y aprendizajes), sin abordar aspectos vinculados a producción de materiales, tutorías, formación y aprendizaje propios de la opción pedagógica a distancia, así como cuestiones relativas a la gestión y administración general del SIED. No se prevé la utilización de los resultados de estas evaluaciones en planes de mejoramiento. No se informan criterios metodológicos, periodicidad, implementación o actores intervinientes.

DIMENSIÓN: ACTIVIDADES DE FORMACIÓN Y AMBIENTACIÓN DE DOCENTES Y ALUMNOS

OBSERVACIONES Y DÉFICITS INFORME PRELIMINAR	27 (7%)
OBSERVACIONES Y DÉFICITS RESOLUCIÓN	2 (3%)

Esta dimensión se vincula con los siguientes puntos de la SECCIÓN I. “Lineamientos y Componentes del SIED” de la Resolución N° 2641/17:

2.05. Las formas de selección, promoción, evaluación y designación de los docentes que integran las propuestas de educación a distancia

2.06. Las propuestas de formación en la opción y en el uso pedagógico de las tecnologías que se incorporen para los actores involucrados



2.12. Las actividades previstas, presenciales o intermediadas por las tecnologías de la información y las comunicaciones, a realizar con los alumnos inscriptos a efectos de promover las interacciones entre estudiantes y docentes y las de los estudiantes entre sí

Observaciones y Déficits

- No se adjunta normativa relativa a las formas de selección, promoción, evaluación y designación de los docentes.
- No se encuentran especificados aspectos relativos a las propuestas de formación docente tales como: la instancia de gestión responsable, sus objetivos, diseños curriculares, duración y periodicidad, modalidad de dictado, obligatoriedad, si existen de tramos o niveles diferenciados y progresivos de acuerdo a la formación de cada docente. No se mencionan procedimientos para articular las necesidades de formación de las unidades académicas con las ofertas del área de campus virtual.
- Los contenidos de estas propuestas no atienden de forma adecuada los aspectos comunicacionales, tecnológicos y pedagógicos; en algunos casos hacen mayor hincapié en los aspectos instrumentales y tecnológicos.
- En las actividades de ambientación de los alumnos que no están suficientemente abordadas las cuestiones pedagógicas o tecnológicas según el caso. Se describen lineamientos generales sin mencionar estrategias y orientaciones específicas vinculadas a la ambientación, capacitación y seguimiento de los alumnos para desarrollar su proceso de aprendizaje mediado por tecnologías. Las estrategias descriptas se aplican en función a las demandas, o se limitan a una carrera o unidad académica y no se presentan como propuestas generales desarrolladas por la institución.
- No se encuentran desarrolladas las pautas y las actividades previstas a realizar con los alumnos inscriptos a efectos de promover las interacciones entre estudiantes y docentes y las de los estudiantes entre sí. En el caso de actividades intermediadas por las tecnologías de la información y las comunicaciones, no se informan o son insuficientes las herramientas disponibles en los entornos virtuales y/o los criterios pedagógicos para llevarlas adelante; en el caso de actividades presenciales no se definen los tiempos, las actividades, el o los lugares donde se llevarán a cabo, los responsables, entre otras cuestiones; o cómo se implementan las tutorías en las unidades de apoyo.

DIMENSIÓN: INSTANCIAS INSTITUCIONALES DE INVESTIGACIÓN, DIFUSIÓN Y/O TRANSFERENCIA

OBSERVACIONES Y DÉFICITS INFORME PRELIMINAR	43 (11%)
OBSERVACIONES Y DÉFICITS RESOLUCIÓN	13 (17%)

Esta dimensión se vincula con el siguiente punto de la SECCIÓN I. “Lineamientos y Componentes del SIED” de la Resolución Nº 2641/17:

2. La institución presentará su Sistema Institucional de Educación a Distancia referido específicamente a dicha opción pedagógica en el que describirá los dispositivos que, observando consistencia interna y coherencia entre los mismos, permitan el desarrollo de la propuesta de enseñanza. El Proyecto incluirá los siguientes aspectos: (...)

2.03. Las instancias institucionales de producción, difusión y/o transferencia de conocimientos vinculados con el desarrollo de la opción pedagógica a distancia

Observaciones y Déficits

- No se informan líneas o actividades de investigación, difusión y/o transferencia vinculadas con la opción pedagógica a distancia
- No se especifica el ámbito institucional en donde se llevan a cabo las actividades de investigación, difusión y transferencia.
- No se describen proyectos específicos de investigación realizados por la institución, cuáles son los mecanismos para su presentación, qué actores participan en su desarrollo y cuáles son los resultados.

DIMENSIÓN: TECNOLOGÍAS PREVISTAS PARA SOSTENER EL PROYECTO PEDAGÓGICO

OBSERVACIONES Y DÉFICITS INFORME PRELIMINAR	29 (8%)
OBSERVACIONES Y DÉFICITS RESOLUCIÓN	4 (5%)

Esta dimensión se vincula con el siguiente punto de la SECCIÓN I. “Lineamientos y Componentes del SIED” de la Resolución Nº 2641/17:

2. La institución presentará su Sistema Institucional de Educación a Distancia referido específicamente a dicha opción pedagógica en el que describirá los dispositivos que, observando consistencia interna y coherencia entre los mismos, permitan el desarrollo de la propuesta de enseñanza. El Proyecto incluirá los siguientes aspectos: (...)

2.07. Las tecnologías previstas para sostener el proyecto pedagógico

Observaciones y Déficits

- No se informa acerca de la articulación o integración entre los sistemas tecnológicos destinados a la gestión académico-administrativa y las plataformas virtuales de enseñanza aprendizaje.
- Es insuficiente la información acerca de las características, versiones, alojamiento, funciones y usos de las plataformas de enseñanza aprendizaje y otros recursos educativos.
- Cuando se informaron múltiples plataformas y recursos se solicitó mayor información acerca de su articulación y utilización.
- En los casos en donde las unidades académicas tienen la facultad de elegir sus propias plataformas se solicitó más información sobre su gestión y administración; y sobre los modos de asegurar similar calidad en las prestaciones previstas a nivel central en las unidades académicas.
- En los casos en donde la Institución proyectaba una amplia expansión de la oferta, se planteó como cuestión la capacidad de las tecnologías actuales para dar sostén a las propuestas previstas.
- Se observaron aspectos potencialmente problemáticos en la relación con proveedores externos en aspectos estratégicos de la modalidad que pudieran debilitar capacidades propias en relación con la planificación en la toma de decisiones.

DIMENSIÓN: UNIDADES DE APOYO

OBSERVACIONES Y DÉFICITS INFORME PRELIMINAR	63 (17%)
OBSERVACIONES Y DÉFICITS RESOLUCIÓN	11(14%)

Esta dimensión se vincula con los siguientes puntos y apartados de la RM N° 2641/17:

Reglamento – Punto 14: Las instituciones podrán contar con unidades de apoyo a los efectos exclusivos de realizar actividades académicas o de soporte tecnológico para las carreras dictadas a distancia, las cuales serán evaluadas juntamente con el SIED mediante la evaluación externa, debiendo ser informados su apertura y cierre. Las que fuera de las ocasiones en que la institución se presente a la evaluación externa prevista en el art. 44 LES serán validadas por la Secretaría de Políticas Universitarias transitoriamente según el cumplimiento de los requisitos especificados en la SECCIÓN II y con informe de la CONEAU. En todos los casos se evaluará que las referidas unidades de apoyo se ciñan específicamente a brindar soporte para educación a distancia y en ningún caso pueda impartirse educación presencial, para otras carreras que no sean a distancia.

Sección I “Lineamientos y Componentes”. Punto 2.10: Las razones que motiven, cuando correspondiere, la previsión de unidades de apoyo u otro tipo de organización descentralizada, las que, para su presentación, seguirán los lineamientos que se especifican en la SECCIÓN II.

Sección II “Unidades de Apoyo” que establece la clasificación y requisitos que deben cumplir las Unidades de Apoyo.

Observaciones y Déficits

- No reconocimiento de unidades de apoyo como tales de acuerdo a la definición brindada por la Resolución Ministerial N° 2641/17.
- Equívocos al clasificar a las unidades de apoyo como académicas, mixtas o tecnológicas de acuerdo a lo estipulado por la Resolución Ministerial N° 2641/17. En varias ocasiones se detectó que se habían consignado unidades de apoyo como de tipo tecnológico, cuando de la lectura de las fichas de unidades de apoyo o de los convenios adjuntados surgía que allí se realizaban actividades académicas tales como la toma de exámenes o

actividades prácticas, con lo cual debieran haber sido clasificadas como de tipo académico o mixto.

- Ausencia de convenios específicos con la Unidad de Apoyo
- Ausencia del curriculum vitae y falta de especificación del vínculo laboral de los responsables de las unidades de apoyo con la institución universitaria.
- En cuanto a los docentes o personal no docente que desarrolla funciones en las unidades de apoyo se solicitaron mayores especificaciones en relación a sus roles, perfiles y vínculo con la estructura de gestión del SIED y la IU.
- En cuanto a los espacios físicos y el equipamiento informático, en ciertos casos, las dimensiones de los espacios físicos informados correspondían a edificios completos de instituciones, no aclarándose cuáles de instalaciones correspondían a los espacios empleados por Institución Universitaria como unidad de apoyo. En otros casos no se observaron definiciones en lo referente a: horarios de funcionamiento, características del espacio, frecuencia de las actividades.



Consideraciones finales

Del análisis de la labor de la CONEAU en esta primera experiencia evaluativa de los SIED surge que el primer impacto es de estructuración. En efecto, una de las conclusiones más destacadas es el efecto de institucionalización de la opción didáctica y pedagógica que se observa al haberse formulado, reformulado y reforzado distintos aspectos de la dimensión normativa, organizacional y de gestión de los SIED. Un ordenamiento normativo y organizacional establece un marco común para la creación y desarrollo de programaciones académicas en educación a distancia, lo que conduce a un mayor nivel de gobierno por parte de las instituciones de sus desarrollos en la opción.

Un segundo impacto es la jerarquización, visibilización y puesta en valor de la opción en EaD hacia el interior de las instituciones universitarias y para el sistema universitario argentino. Por un lado la opción adquiere internamente relevancia y, por otro, recibe atención institucional desde el momento en que se establecen normas por parte de la máxima autoridad de la institución y sus componentes, se regula el trabajo de los docentes, la capacitación del cuerpo docente y de los alumnos en el ambiente tecnológico y comunicacional de la EaD, se establecen lineamientos para el desarrollo de los materiales, se especifican los lineamientos, procedimientos y pautas para garantizar la confiabilidad y validez de las evaluaciones, así como la sincronía entre docentes y alumnos en dichas instancias; se debe contar con previsiones para garantizar la presencialidad de los alumnos en las prácticas profesionales durante su formación y las formas presenciales de supervisión por parte de los docentes en los lugares de práctica; entre otros. Hacia el sistema permite legitimar la opción mediante la doble evaluación integrada y de garantía pública que lleva adelante la CONEAU: en el nivel institucional y en el de las carreras acreditables (artículo 43º y 39º LES) que brindan formación a distancia.

Un tercer impacto es de conocimiento del sistema: sus características principales como ser número y tipos de carreras, distribución geográfica de las unidades de apoyo, dimensiones del sector estatal y el sector privado, etc., que pueden servir de base para la toma de decisiones de política pública. Hoy conocemos el estado normativo y organizacional de nuestro sistema de educación a distancia como nunca antes: ¿cuáles son los aspectos que han sido fortalecidos?, ¿qué déficits deben ser abordados por las instituciones universitarias en sus planes de desarrollo institucional?, ¿qué distribución territorial han desplegado las instituciones que cuentan con unidades de apoyo en sus diferentes tipos?

Un cuarto impacto es el papel de la educación a distancia en el marco de las carreras presenciales (aun aquellas total o mayoritariamente presenciales). A partir de que una gran parte de las instituciones cuentan con su SIED validado, puede esperarse que el recurso de la opción pedagógica institucionalmente gestionado, con normas y recursos consolidados y unificados, sea de aplicación más generalizada e interactúe de modo más imbricado con los recursos más tradicionales, propios de la educación presencial.

Hay otros impactos cuya estimación es más incierta. Uno de ellos es si la territorialidad perderá relevancia en el futuro cercano, a partir del crecimiento de instituciones que cuenten con su SIED validado, así como del incremento de ofertas a distancia, de alumnos que elijan esta opción y de unidades de apoyo que incorporen las instituciones. El escenario en desarrollo puede poner en tensión algunos conceptos actualmente preponderantes en el diseño y planificación del sistema universitario, tales como la viabilidad y la pertinencia, así como a la propia idea de planificación de la educación superior por medio de regiones geográficas.

Este posible impacto se verá naturalmente condicionado por la configuración que adopte el sistema universitario y el derrotero que adopte la opción pedagógica, el cual, como se ha dicho, ha crecido mucho más notablemente en la cobertura (instituciones que dan o pretenden brindar EaD) que en el número de ofertas y alumnos involucrados.



LOS **SISTEMAS INSTITUCIONALES DE
EDUCACIÓN A DISTANCIA**
EN LA ARGENTINA

Análisis de la primera experiencia
de evaluación y validación



ISBN 978-987-3765-66-7

