

Claudio Rama

La reforma de la virtualización de la universidad

El nacimiento de la educación digital

Rama Vitale,
LB2822.84C69
*La reforma de la
virtualización*



CIDU19030034



UBGVIRTUAL®

Claudio Rama

**La reforma de la virtualización
de la universidad**
El nacimiento de la educación digital

México

2012

 **UDGVIRTUAL®**

Primera edición, 2012



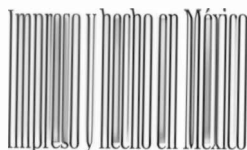
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Sistema de Universidad Virtual

D.R. © 2012, Universidad de Guadalajara
Sistema de Universidad Virtual
Av. de la Paz 2453, Col. Arcos Sur
C.P. 44140 Guadalajara, Jalisco
Tel. 3134-2208 / 3134-2222 / 3134-2200 / Ext. 8801
www.udgvirtual.udg.mx

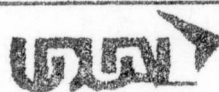
 **UBGVIRTUAL** es marca registrada del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta publicación, su tratamiento informático, la transmisión de cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios, sin el permiso expreso del titular del copyright.

ISBN 978-607-450-651-8



Printed and made in Mexico



6 MAR 2019



**CENTRO DE INFORMACIÓN Y
DOCUMENTACIÓN UNIVERSITARIA**

Unión de Universidades
de América Latina
y el Caribe, A.C.




Clasif. LA 2822.84 C69 A 35
No. adq. 667
Procedencia Urb. B.
Fecha 5 mayo 07
Tipo de publicación 2.2
Código de barras 40119080034
No. de inventario 500070066

EJEMPLAR SIN VALOR COMERCIAL



La reforma de la virtualización de la universidad

El nacimiento de la educación digital

Unión de Universidades
de América Latina
y el Caribe, A.C. 

Clasif. _____
No. ad. _____
Procedencia _____
Fecha _____
Tipo de publicación _____
Código de barras _____
No. de inventario _____

Índice

Presentación	13
Introducción	
La reforma de la virtualización	15
La economía digital	15
La virtualización de los aprendizajes	16
Las demandas de competencias informáticas	20
La educación a distancia: ¿expresión del nuevo modelo tecnoeconómico o expresión del nuevo paradigma educativo?	22
La expansión de la educación a distancia en América Latina	29
Capítulo I	
La universidad pública latinoamericana: entre el cambio y la continuidad ante las nuevas realidades	31
Bases de la identidad de la universidad pública en América Latina	31
Las reformas como cambios continuos	32
Iniciativas de reformas universitarias en América Latina en los años cincuenta y sesenta	34
Las distintas generaciones de reformas universitarias desde la década de los ochenta	45
La diferenciación regional de las reformas universitarias	50
La nueva etapa de la universidad pública latinoamericana	53
Capítulo II	
La nueva reforma de la diversidad universitaria: de la diferenciación institucional a la diversidad educativa	57
Las reformas del siglo XX	57
La diferenciación institucional como la reforma universitaria desde fines del siglo XX	58

La reforma de la calidad	60
La diversidad como eje de las nuevas reformas en el siglo XXI	63
La diversidad y los nuevos escenarios de la educación superior	67
Las múltiples diversidades universitarias	71
Las macrotendencias universitarias	72
La diversidad, el sistema, la especialización y la regulación pública	76

Capítulo III

Los nuevos contextos de la educación superior en América Latina

Política: aumento de la regulación pública	80
Cobertura: continuación de la expansión de la matrícula	82
La diferenciación institucional acotada	85
Calidad: instauración de los estructuras para el aseguramiento de la calidad	85
Posgrado: debilidad y privatización en la expansión del posgrado	88
Internacionalización: expansión autárquica de las universidades	89
Equidad: mayor atención en el ingreso	91
Mercado: menor expansión y mayor concentración de la educación privada	92
Nuevas tecnologías: virtualización y expansión diferenciada de la educación a distancia	93
Las tendencias y transformaciones en curso en la educación en la universidad latinoamericana	94

Capítulo IV

Las reformas de la educación a distancia en América Latina

La aparición de la educación superior a distancia y la creación de modelos semipresenciales en la región	97
El impacto de las nuevas tecnologías y los nuevos caminos de la educación a distancia	104

Capítulo V	
Los caminos de la virtualización universitaria en América Latina	111
La reingeniería de las instituciones semipresenciales de educación a distancia	112
Las nuevas ofertas de educación universitaria 100% virtuales	115
La virtualización de segmentos puntuales de la educación presencial	117
La informatización de la gestión administrativa	119
La convergencia de los distintos procesos de virtualización	120
Capítulo VI	
Los nuevos caminos de las tecnologías con la digitalización en la educación a distancia	123
La aparición de la educación superior a distancia y la creación de modelos semipresenciales en la región	123
El impacto de las tecnologías digitales y los nuevos caminos de la educación a distancia: plataformas digitales, teleaulas, recursos digitales de aprendizaje y sistemas automatizados de evaluación	129
¿El camino hacia la automatización educativa?	140
Capítulo VII	
La innovación de las “pedagogías informáticas” y la virtualización de los aprendizajes presenciales	145
La innovación como base del desarrollo	146
Los cambios en el mercado laboral	148
La innovación educativa	150
Las competencias y la virtualización de la enseñanza	154
El aula digital del futuro	159

Capítulo VIII

La educación virtual como la modalidad educativa para las personas con necesidades especiales

163

La exclusión en educación superior

163

El acceso como paradigma de la inclusión y las diversas fases

165

El fracaso de un tipo de enfoque sobre la inclusión

166

La virtualización como camino de accesibilidad e inclusión

175

Capítulo IX

La nueva lógica de la economía de la educación con la virtualización

181

La industria educativa y su impacto económico

183

La lógica de los costos de la educación a distancia y virtual

190

La demanda educativa por educación virtual

198

Capítulo X

Los cambios en la calidad, la regulación y la evaluación en el contexto y las características de la educación virtual

203

La calidad como centro del modelo educativo

203

Nuevos conceptos de la calidad

205

Evolución de las categorías del aseguramiento de la calidad

209

Diversificación y complejización de

los sistemas de aseguramiento de la calidad

213

De la evaluación de los procesos a la introducción

de la evaluación de los resultados

218

Los dos paradigmas evaluativos ante la educación a distancia

226

Capítulo XI	
La diversidad de marcos normativos de la educación a distancia en América Latina	233
<hr/>	
El nacimiento de la educación a distancia sin marcos regulatorios	233
De las regulaciones a nivel de las instituciones a las regulaciones sistémicas	236
Ejes de las regulaciones de la educación a distancia en la región	248
Capítulo XII	
La internacionalización de la educación a distancia en América Latina	261
<hr/>	
El contexto de la internacionalización	262
Las tendencias de la educación a distancia a inicios del siglo XXI en América Latina	265
La internacionalización de la educación a distancia en América Latina	267
La quinta modalidad de internacionalización de la educación superior	275
Capítulo XIII	
Las tendencias de la educación a distancia a inicios del siglo XXI en América Latina	279
<hr/>	
La tendencia a la masificación de la cobertura y la tensión de la deselitización de la educación superior con la educación a distancia	282
Las tendencias a las regulaciones y la tensión de la desautonomización de la educación superior con la educación a distancia	283

La tendencia a la diferenciación y la tensión de la deshomogeneización de la educación superior con la educación a distancia	286
La tendencia a la mercantilización y la tensión de la gratuitarización de la educación superior con la educación a distancia	287
La tendencia a la internacionalización y la tensión de la desnacionalización de la educación superior con la educación a distancia	290
La tendencia a la virtualización y la tensión de la despresencialización de la educación superior con la educación a distancia	292

Epílogo	
Una nueva realidad de la universidad latinoamericana	303

Anexo	307
-------	-----

Presentación

La presente investigación busca develar las líneas centrales de una gran reforma en curso en los sistemas universitarios en la región en cuanto a la innovación que permiten las tecnologías; el cómo se inserta ésta en los contextos socioeconómicos globales, es parte de las dinámicas que surgen al interior de los sistemas universitarios y de los propios cambios en las tecnologías e industrias culturales; y cuáles son sus múltiples impactos y dimensiones.

El estudio apunta a revelar algunos de los cambios que se están produciendo en la gestión, el financiamiento, la cobertura, las dinámicas pedagógicas, los actores sociales y los niveles de pertinencia y calidad. Sus diversos capítulos propenden a analizar la amplitud de los cambios e impactos sobre los sistemas educativos, y mostrar cómo irrumpe una nueva economía de la educación; cómo beneficia nuevos accesos y también grupos sociales como las personas con discapacidad; cómo cambian en los paradigmas y dinámicas de los sistemas de evaluación que tienden a focalizarse en medir los aprendizajes, así como en las lógicas geográficas que impulsa la internacionalización con ofertas educativas globales de forma automatizadas a través de la Red. Muestra sus características como una reforma en curso de enormes dimensiones que está cambiando radicalmente los sistemas universitarios y todas sus tradicionales arquitecturas de funcionamiento y regulación.

Aunque la prospectiva es siempre difícil, intenta analizar las formas más profundas de los impactos y las derivaciones de la educación digital a través de la automatización y robotización pedagógicas. Al mismo tiempo, muestra cómo en una región diferenciadamente se articulan resistencias y marcos restrictivos que propenden a limitarla en una confusa dinámica que se torna más ideológica y de intereses sectoriales que académica o de aprendizajes. El estudio expone cómo estos cambios, a la vez que contribuyen a una mayor diferenciación y a nuevas tipologías institucionales, van promoviendo no una modalidad, sino una transformación de la educación para conformarse como una educación digital con cada vez menores diferencias entre modalidades.

Esta investigación se realizó en el marco de la Unidad de Investigación del programa del doctorado de Educación de la Facultad de Educación de la Universidad de la Empresa (UDE), con el intercambio con sus estudiantes y sus diversas líneas de tesis. La investigación fue un proyecto de pesquisa de Pós-Doutorado en el Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil da Universidad Federal Fluminense (UFF) en Niteroi, Brasil, acompañado por el profesor Orlando Longo. Contó con el apoyo del proyecto ALFA “OporU-nidad” como análisis del contexto donde se están desarrollando los recursos educativos abiertos (REA).

Además de los ámbitos referidos, la investigación tuvo muchos interlocutores que me brindaron la oportunidad de reflexionar y debatir varios de los diversos puntos que son la base de este ensayo. Especial atención a las redes de amigos y especialistas del Observatorio de la Educación Virtual de Programa Virtual Educa (OEA) que, por convenio, esta instalado en la Universidad de la Empresa de Uruguay. Un agradecimiento final recae en el Sistema de Universidad Virtual de Guadalajara (SUV), y en especial a su rector y amigo el maestro Manuel Moreno, adalid del impulso a la investigación y la acción en el uso de tecnologías para la educación al acoger en esta distinguida casa la primera edición de esta investigación.

Montevideo, 1 de octubre 2012

Introducción

La reforma de la virtualización

LA ECONOMÍA DIGITAL

En las últimas décadas, se ha comenzado a desarrollar a escala global un nuevo modelo económico asociado a la irrupción y generalización de nuevas tecnologías de producción (Pérez, 1983, 2004; Toffler, 1990). El cambio del paradigma técnico-económico desde los años ochenta noventa expresado en la microelectrónica y la programación informática creó nuevas formas de producción y nuevas configuraciones sociales, entre las cuales también se está produciendo la gestación de una nueva educación (Rama, 2009; Casas, 2005).

El impacto de los cambios en las herramientas de producción se ha ido generalizando a todos los ámbitos, y ha conformado muy rápidamente nuevas configuraciones sociales que se expanden en términos económicos y organizaciones a través de la digitalización y la introducción permanente de innovaciones que derivan de conocimientos aplicables a la producción. Esta revolución tecnológica está permitiendo la sustitución de procesos de trabajo por otros de alta densidad, con sustitución de un tipo de empleo de baja capacitación por procesos automáticos de alta densidad de capital y de complejidad técnica y social, expandidos gracias a trabajadores simbólicos que requieren, a su vez, alta formación de capital humano (Brezensky, 1984; CEPAL, 2007).

Las bases del nuevo sustrato tecnológico descansan en la microelectrónica barata y la informática que se comienzan a expandir y se incorporan en toda la estructura socioproductiva a través de una multiplicidad de formas: de las cadenas de producción de Ford a los talleres robotizados, de los modos de producción continuos a la producción a medida flexible, de la producción para *stock* a la producción *just in time*, de la comercialización física al *e-bussines* digital en red y global (Coriat: 1976; Negroponte: 1995; Castells: 2001; Toffler: 2006). Es este un proceso, además, estrechamente interrelacionado con la expansión y renovación de nuevos saberes dados por los modelos shumpetereanos de acumulación de capitales y que se conecta con los cambios de paradigmas kuhnianos.

Tales motores de la acumulación de capitales están renovando toda la base productiva de las naciones y se están generalizando hacia todos los sectores transformando de raíz las formas en la cuales antes, entre otros, se producía, consumía, vivía, transportaba, comercializaba. Y, sin duda, también cambia el modo en que se educaban las personas y se transmitían los saberes a través de específicas formas y estructuras educativas. Desde este enfoque, se asocian históricamente las reestructuraciones sociales a sucesivas oleadas tecnológicas, las cuales no sólo cambian los modos de producción, sino que también transforman las organizaciones sociales y las modalidades por las cuales las personas se relacionan e interactúan. La dinámica económica en esta dirección, ligada a los procesos de digitalización de las tradicionales estructuras productivas y la creación de nuevos productos y servicios concernientes a la microelectrónica y la programación informática, marcan, además, una demanda de profesionales informáticos y también una recomposición orgánica de las competencias necesarias en los mercados laborales que imponen el amplio conocimiento por parte de todos los profesionales de las competencias asociadas a la generalización de esas formas tecnológicas.

LA VIRTUALIZACIÓN DE LOS APRENDIZAJES

Ante estos nuevos desarrollos tecnológicos, el mundo del trabajo y de la creación de valor se articula con ambientes digitales y la incorporación de la informática como herramienta del trabajo en el marco de sociedades más

abiertas al mundo, con crecientes lógicas de producción en red y competitivas con base en la incorporación de conocimientos. En el ámbito profesional, ello es más significativo, al producirse una transformación de las tareas y trabajos de los profesionales, los cuales están hoy mediados por herramientas informáticas. Los especialistas universitarios, en tanto que el eje de su trabajo es diagnosticar y responder (diseñar, enseñar, prescribir, intervenir, etcétera) en casi todos los campos disciplinarios y de trabajo, realizan ambas actividades mediados crecientemente por tecnologías informáticas, lo cual ha derivado también en la incorporación del uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como programas informáticos e internet en los procesos de educación para adquirir esas competencias.

— Buscar y acceder a información pertinente, trabajar con periféricos informáticos más complejos, e instalar y configurar aplicaciones informáticas básicas y especializadas, se constituyen en requerimientos primordiales del mundo del trabajo para todos, y más concretamente para los profesionales especializados, que imponen una formación universitaria orientada a facilitar la adquisición de esas competencias. La incorporación plena de las TIC es de una dimensión tal que incluso ella misma es vista como un cambio del paradigma educativo. En Europa, el Libro Blanco de la Universidad Digital 2010 visualiza como un cambio de paradigma la incorporación de estas tecnologías sobre la dinámica educativa por sus dimensiones diferenciadas, entre las cuales destaca la superación del calendario académico por uno todo el año; la superación del aprendizaje terminal por un aprendizaje continuo; la superación del libro como medio principal de información frente a internet; la superación de la entrega en clase por una que se realiza en todos lados; o la superación de los ladrillos por bytes como infraestructura educativa y espacio de comunicación (Laviña, 2008).

— La microelectrónica y la programación informática, al crear nuevas formas interactivas virtuales, con alta convergencia de productos y de carácter global como la educación a distancia, están cambiando con rapidez el “paradigma educativo”, con la misma intensidad que están impulsando cambios en la dinámica de la producción (Mocchi, 2004). Desde la palabra hacia las imágenes, desde lo presencial a lo virtual, desde lo colectivo hacia lo individual, desde el texto al hipertexto, desde lo escrito a lo multicomunicacional, desde lo estático a lo móvil, permiten desarrollar nuevas pedagogías y estrategias

que, a su vez, son parte de un nuevo paradigma emergente que promueve la construcción de una práctica digital a través de la Web y de multiplicidad de aplicaciones y recursos digitales de aprendizaje con base en modelos semipresenciales o totalmente virtuales.

Estas transformaciones, al mismo tiempo, facilitan el aumento y una diversidad de materiales instruccionales y de objetos de aprendizajes y un cambio en las tradicionales industrias culturales que se digitalizan y permiten una mayor interacción en el aprendizaje, la individualización de los procesos de enseñanza-aprendizaje y la presión hacia un cambio del rol de los docentes, como facilitadores de los autoaprendizajes en el marco de plataformas virtuales y aplicaciones digitales cada vez más complejas. El adiestramiento en el manejo de las nuevas tecnologías no es sólo un requerimiento laboral, sino que son competencias crecientemente necesarias de la vida en sociedad en un proceso aluvional de digitalización. En este camino, las pedagogías informáticas organizadas alrededor de la educación virtual se constituyen como ámbitos relevantes para la actualización de nuevos conocimientos y habilidades derivadas de la expansión y obsolescencia de los saberes como base de la educación permanente.

El cambio tecnológico es parte de la conformación del modelo emergente de la enseñanza basado en este caso a partir de la incorporación de tecnologías que promueve la virtualización de la educación.¹ Ello se expresa en caracteres híbridos de los procesos de enseñanza-aprendizaje en función de óptimos de eficiencia de tipo paretianos e instruccionales para adquirir las distintas competencias. Históricamente, la educación ha aumentado el peso de los componentes no presenciales como parte de su evolución y tendencia al mejoramiento de la calidad mediante su apoyo en las industrias culturales, dada la fidelidad y precisión de la representación de lo real en el aprendizaje y la profundidad conceptual del texto escrito frente a lo efímero de la palabra. Con la digitalización, la convergencia de soportes y la aparición de nuevas industrias culturales aumenta la

¹ Uno de los primeros trabajos en esta línea de la virtualización ha sido el libro de Silvio, José, *La virtualización de la universidad. ¿Cómo podemos transformar la educación superior con la tecnología?*, Caracas, IESALC/UNESCO, 2000. Véase también del mismo autor: "La virtualización de la educación superior: alcances, posibilidades y limitaciones", *Revista Educación Superior y Sociedad*,

calidad, precisión, confiabilidad y amplitud de los apoyos al aprendizaje a partir de otros envases y soportes de contenidos de las nuevas y reestructuradas industrias culturales que se fueron transformando en industrias educativas (Rama, 2003). El cambio se va a expresar tanto dentro de los modelos presenciales a través del aumento del uso de TIC en la enseñanza como a partir de reingenierías de las tradicionales modalidades de la educación a distancia de la primera y segunda generación, que se reorientaban hacia una dinámica con componentes digitales, interactivos y deslocalizados.

El actual escenario de la expansión de los saberes y de las TIC con sus diversas y sucesivas oleadas digitales transforma la educación al crear nuevos apoyos de industrias culturales que propician cambios en las pedagogías y gestan una modificación de la educación a distancia, al favorecer una educación virtual global y en red. La digitalización, la microelectrónica barata y las telecomunicaciones –bases de la actual fase de la acumulación de capitales– impulsa, a su vez, también la expansión del conocimiento y está facilitando la consolidación práctica del nuevo paradigma educativo y derivando de ello una nueva organización universitaria en sus aspectos institucionales, económicos, de cobertura y pedagógicos, una de cuyas manifestaciones está dada por el aumento de la despresencialización de la educación con la introducción de nuevas modalidades de comunicación.

Al tiempo que la educación con estos impactos se traslada lentamente hacia un escenario virtual en el marco de la convergencia digital de las tradicionales industrias culturales analógicas y la creación de nuevas industrias educativas digitales, se refuerzan las tendencias hacia una educación sin fronteras. La educación, una de las últimas fábricas nacionales, asociada a la tradicional tecnología pedagógica presencial de transferencia de saberes y, por ende, con fuertes inserciones, estudiantes, currículos, infraestructuras y profesores nacionales, parece transformarse como derivación de estos escenarios y tecnologías, por medio de componentes desnacionalizados, flexibles y fragmentados a escala global, con multiplicidad de alianzas, con profesores y estudiantes dispersos por el mundo, con pertinencias globales, mayores segmentaciones disciplinarias y con nuevas unidades de gestión y organización institucional, como mecanismos para acceder a mejores niveles de formación con calidad de competencias. En parte, se expresa tanto en una nueva movilidad académica virtualizada a través de megauniversidades, como modalidad

de educación basada en redes digitales colaborativas de comunicación, estructuras flexibles de acceso, mayores escalas de producción, amplia variedad de ofertas, menores costos y nuevos modelos pedagógicos como la simulación digital y el uso intensivo de los hipertextos no lineales de aprendizajes.²

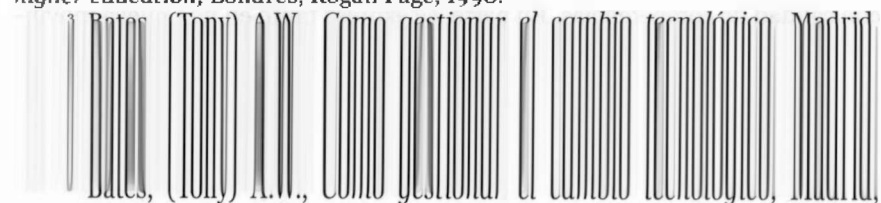
Estas tecnologías digitales cambian las estructuras de costos (Daniel, 1998), viabilizan nuevas modalidades de cobertura, promueven nuevas modalidades de aprendizaje, transforman la centralidad del aula,³ cambian los parámetros de la evaluación, crean un nuevo rol de los docentes (Areitio, 2009), y pueden sentar las bases del nacimiento de una educación global desnacionalizada y despresencializada que parece estar en alta correspondencia con las necesidades de la economía global del conocimiento, con una formación y actualización rápida de los conocimientos y competencias (Banco Mundial, 2004).

Esta educación permite mayor calidad de los aprendizajes individualizados y nuevas pedagogías en el marco de la convergencia digital y el uso de modelos de simulación y aprendizajes no lineales basados en el hipertexto y los escenarios globales de la convergencia digital. El cambio en los mercados laborales ha reafirmado, además, la necesidad de formar competencias digitales, las llamadas informáticas e informacionales, lo cual refuerza, a su vez, la creciente incorporación de las dinámicas de aprendizaje en red en las dinámicas educativas, como mecanismo para apropiarse de estas tecnologías.

LAS DEMANDAS DE COMPETENCIAS INFORMÁTICAS

El enfoque por competencias se constituye en uno de los elementos centrales del nuevo paradigma instrumental de formación profesional, al permitir organizar los aprendizajes necesarios, las interrelaciones entre modalidades y niveles, así como para clasificar y definir las distintas demandas de los profe-

² Las megauniversidades son instituciones de educación a distancia con más de cien mil estudiantes activos en los cursos de grado. La definición combina tres criterios: el tamaño, el carácter terciario o universitario y la oferta a distancia. Daniel, John, *Mega-universities & knowledge media. Technology strategies for higher education*, Londres, Kogan Page, 1998.



GEDISA, 2001.

sionales en el mundo del trabajo. Ello ha derivado en el establecimiento de los ejes del currículo y la organización de los procesos de enseñanza-aprendizaje sobre la base de ordenar las diversas demandas como competencias.⁴

Dentro de las competencias transversales requeridas para el ejercicio profesional, han adquirido un rol destacado las referidas a la gestión informática, tanto por la creciente preponderancia del manejo de estos equipamientos en los mercados laborales como por las propias características del trabajo profesional. En general, casi todos los profesionales requieren hacer uso adecuado de los aportes procedentes de la informática y los sistemas computarizados en la generación de información que permita hacer diagnóstico, base de su trabajo. Ello remite al manejo de competencias informacionales, las cuales se asocian al modelo de acumulación y del trabajo profesional, ya que no existe ejercicio especializado en las sociedades contemporáneas que no utilicen herramientas informáticas en su ejercicio laboral, en tanto que éste es de tipo diagnóstico-respuesta, y el análisis implica tener datos para poder formular diagnósticos más acertados.

Un componente importante de la calidad profesional está dado por el manejo de información. Al desagregar las competencias requeridas en el ejercicio del trabajo de los profesionales, podemos identificar las competencias asociadas a los temas de la dinámica informática y digital dentro de las once competencias "i", las cuales, entre otras, refieren los conocimientos, habilidades y destrezas para la obtención de competencias informáticas (porque permiten el manejo de las nuevas tecnologías y de las aplicaciones básicas de su gestión, así como de la habilidad para interactuar con nuevas aplicaciones):

Innovativas (que implican la capacidad de crear, desarrollar y mantener oportunidades profesionales y nichos de trabajo, que se relacionan con la incorporación de componentes digitales y con mantenerse actualizado en cuanto a los avances tecnológicos y su potencial impacto en el mejoramiento del trabajo profesional).

⁴ Dentro de un mismo enfoque analítico está el trabajo de Lourdes Sánchez. Tesista del Colegio de Pedagogía FFyL e IISUE de la UNAM, 2008, citado en Orozco Fuentes, Bertha, *Competencia y currículo: una relación tensa y compleja*, 2009, en el que establece una correlación entre los ejes del modelo de Delors y las diferentes competencias desarrolladas por el proyecto Tunning. http://www.riseu.unam.mx/documentos/acervo_documental/txtido057.pdf.

Interactivas (relacionadas con la práctica, el entorno y la comunicación y, crecientemente, se realizan en ambientes virtuales, como el teletrabajo y la comunicación a partir de equipamientos digitales convergentes).

Internacionales (relacionadas con el contexto internacional y el enfoque comparativo, y que también crecientemente se efectúan a través de internet).

Informacionales (asociadas a la búsqueda, procesamiento, análisis y evaluación de la información, que crecientemente se accede a través de los entornos virtuales de aprendizaje, y de accesos por medio de redes digitales, y que refiere el manejo tanto de conceptos del entorno digital como de aplicaciones básicas).⁵ Sin embargo, más allá de manejos generales informáticos en términos de competencias transversales, todas las profesiones y campos disciplinarios requieren competencias especializadas informacionales para la gestión laboral, lo cual implica articular los niveles básicos de esas competencias con desarrollos más profundos en todas las carreras. La problemática del software propietario en la dinámica educativa de formación de competencias informacionales se torna, además, un tema de equidad en el acceso y su adquisición, ya que en la mayor parte de las situaciones no existen software no propietarios en los niveles de la especialización que permitan adquirir esas competencias.

LA EDUCACIÓN A DISTANCIA: ¿EXPRESIÓN DEL NUEVO MODELO TECNOCOMERCIAL O EXPRESIÓN DEL NUEVO PARADIGMA EDUCATIVO?

La expansión de la educación virtual está asociada al incremento de la conectividad y la caída relativa de todos los costos interrelacionados. La educación a distancia, en este sentido, es una expresión clara del modelo técnico-económico que se basa en la utilización intensiva de la microelectrónica y del software de programación. Al desarrollarse sobre la base de insumos tecnológicos con tendencia a la caída de los precios, la educación virtual tiende a tener permanentemente mejores niveles de productividad y, por ende, mejores niveles de

⁵ El modelo de las 11 "i" se basa en una síntesis y una redefinición a partir de los estudios de competencias desarrollados por Tuning para Europa de 31 competencias y del estudio de verificación de Tuning para América Latina con base en 29 competencias.

eficiencia pedagógica. La caída de los costos por las leyes de Moore, de Metcalfe y el modelo de Daniel (1999) estará articulada a la forma específica que en cada país asuma la dinámica económica de digitalización en tanto favorezca el aumento de la intensidad del uso de estos insumos tecnológicos.⁶

En el campo educativo, las leyes y dinámicas económicas referidas están permitiendo el nacimiento de esta educación en red virtual vinculada a la digitalización y la creación de industrias educativas, como internet, las plataformas de enseñanza y los software de autoaprendizaje. Es una modalidad que introduce cambios en la centralidad en el aula, en el rol de los docentes, en las modalidades de acceso, en el rol educativo de la industria cultural y en la posibilidad de multimodalidades y diversidad de grados de hibridez y de integración entre la educación presencial y la virtual, en función de óptimos paretianos de costos y de calidad pedagógica. Sin duda, la estructura de costos, su estructura flexible, su ámbito global, la convergencia digital de imagen, sonido y texto y la velocidad de transformación por la programación se constituyen en elementos que introducen un nuevo esquema de producción educativa con menos carga docente, nuevas escalas globales y cambio de la ecuación de costos, cobertura y calidad, lo cual facilita ofertas más segmentadas de educación continua e intercambiabilidad de contenidos al construir amplias redes institucionales y mejor calidad (García Areito, 2009). Algunas mediciones, para el caso de Brasil, muestran que más allá de las diferencias de los estudiantes, los resultados de aprendizaje de estas modalidades respecto a la presencial no muestran diferencias significativas (Lupion, 2009). La mayor diferencia, sin duda, se focaliza en los costos por alumno (Rama, 2008). Tampoco parecen existir diferencias por cobertura dados los criterios normativos de regulación de educación a distancia en la región que tienden a establecer un mínimo de docentes por alumnos (Mena et al., 2008).

Más allá de estas diferenciaciones de costos-calidad-cobertura, en virtud de las complejas características que incorpora la educación a distancia, diversos especialistas han colocado a la educación a distancia en el centro

⁶ En el capítulo de la economía de la educación a distancia se analizan en profundidad la teoría de Moore y de Metcalfe, así como el modelo de Daniel, los cuales abaratan la oferta e impulsan la demanda de intangibles en forma digital.

de un nuevo paradigma educativo, basado en los ejes constructivistas y conectivistas, en general asociado a los procesos de autoeducación. Sin duda, la educación a distancia, por sus potencialidades y su eficacia pedagógica, se ajusta ampliamente a algunas de las nuevas demandas y características de los requerimientos de los procesos educativos, lo cual ha incidido en esa optimista visión. Más aún, los entusiastas de la educación a distancia han visualizado la superación de los ejes tradicionales de la educación presencial, a la cual han tildado de tradicional y con tendencia a su desaparición. Ello tiene altos riesgos, como sostenía un reciente informe del PNUD sobre la incorporación de las TIC y su impacto educativo en Ecuador: “No es difícil identificar proyectos y actividades que pueden caer en un optimismo pedagógico exagerado al pensar que la sola introducción de estas tecnologías produce automáticamente el milagro de transformar la calidad del proceso educativo” (PNUD, 2001).

Es claro que la educación virtual, que en algún momento pudo tener fuerte sustentación para transferir conocimientos e información, está muy limitada desde el ángulo de un enfoque curricular basado en competencias profesionales, ya que la educación virtual no forma en igualdad de calidad para la construcción de todas las competencias que se requieran. También es de destacar que la educación a distancia puede significar, aun donde la formación por competencias tiene mayor eficacia instruccional, modelos homogéneos de baja calidad en extremo flexibles centrados en la enseñanza, sin prácticas ni movilidad, de carácter local, sin sistemas de mejoramiento de la calidad, pertinencia o reflexividad intelectual. El mero paradigma constructivista que algunos refieren como soporte conceptual, visto de modo exclusivo, es muy limitante. Para Bunge (2007), por ejemplo, “el constructivismo pedagógico no sólo es falso. También es perjudicial a causa de que [...] elimina la crítica y el debate y hace prescindibles a los docentes”.

Más allá de los aspectos instrumentales, vale la pena reflexionar también en las posibles falencias del modelo constructivista. Si la educación a distancia, en su expresión virtual, no se apoya en dinámicas pedagógicas sustentadas en otros cuerpos conceptuales, como el interaccionismo (Siemens),⁷

⁷ En la propia formulación del interaccionismo como marco conceptual reforzado en el entorno digital, George Siemens muestra las amplias limitaciones

del conductivismo, del cognitivismo y del constructivismo como las tres mayores

el pragmatismo (Dewey), la complejidad (Morin), el cognitivismo (Ausubel), la interdisciplinariedad (Gibbons), la globalidad (Toffler, McLuhan, Wallerstein, Yip) y lo tecnológico (Pérez, Friedman, Castells, Coriat, Rifkin, Tapscott), algunos de los autores que han planteado las bases conceptuales de los paradigmas teóricos emergentes, carecerá de sustentación empírica para conformarse como una eficiente expresión del modelo educativo emergente. El debate debe focalizarse en una doble discusión: por un lado, en la sustentación teórica del paradigma que es necesariamente diverso, y por otro, en las características de un modelo educativo que exprese, integre y articule un proceso de enseñanza-aprendizaje sobre los cuerpos conceptuales emergentes, pero que reflejen en lo pedagógico las diferenciaciones y diversidades. No obstante, también se debe visualizar el significado de este proceso de virtualización y despresencialización de la educación, y de cuáles son sus potencialidades, riesgos, impactos y desarrollos educacionales.

También, la propia educación presencial tradicional está sufriendo transformaciones y cambios instrumentales con la aparición de las TIC y las nuevas industrias culturales, con base en la apertura de modalidades educativas que se aprovechen de dichas tecnologías, en un camino hacia su reconstrucción, que está comenzando a superar sus prácticas tradicionales. De hecho, la educación presencial ya no es completa desde la aparición del libro como industria de apoyo y que, incluso, diera lugar al nacimiento del Seminario de Humbolt, en el cual el proceso instruccional no giraba en torno al maestro, sino al libro.

Con la problemática de los cambios tecnológicos en la gestión de la información y la comunicación en frenética velocidad y sin posibilidad de conocer los escenarios futuros en lo tecnológico, se deben visualizar los enormes desafíos de la educación para mejorar su eficiencia y eficacia con el uso de las potencialidades tecnológicas. Las tecnologías digitales pueden provocar el cambio en la enseñanza al facilitar la convergencia de medios, el autoaprendizaje, a partir de multiplicidad de respuestas dadas por la programación informática o hasta la inteligencia artificial, plantear un nuevo rol de los docentes, y

teorías de aprendizaje utilizadas en la creación de ambientes instruccionales. Véase su trabajo: *Colectivismo: una teoría del aprendizaje para la era digital*.

sentar las bases del nacimiento de una educación global desnacionalizada y despresencializada, todo lo cual parece estar en alta correspondencia con las necesidades de una economía global del conocimiento.

Sin embargo, esta lógica tecnológica y económica no necesariamente puede implicar una nueva dimensión educativa y un nuevo enfoque cognitivo, sino que requiere otros componentes educativos complementarios, como el enfoque por competencias y el eje de la calidad desde el mercado, la articulación de diversas dimensiones, como la educación especializada, la práctica y la educación continua, en cuanto conjunto de enseñanzas que ayudan a consolidar un nuevo modelo educativo articulado a la incorporación de las TIC en todo el proceso de enseñanza-aprendizaje. Ello, porque la educación a distancia en su expresión virtual, tiene un amplio conjunto de limitaciones que requieren una profunda reflexión crítica, y nuevas tecnologías y pedagogías para su superación. La investigación pedagógica, la innovación tecnológica y la política pública deberán centrarse en analizar la interrelación entre calidad de la educación a distancia desde un enfoque por competencias.

Entre las dificultades de la educación virtual en el nuevo paradigma de formación profesional, podemos referir: la dificultad de construir pertinencias de formación de competencias profesionales en contextos globales; la mayor dificultad de medir el trabajo real de los estudiantes; la dificultad de realización y coordinación de las tareas y actividades prácticas; la carencia de sistemas tecnológicos que lleven a construir una realidad virtual que se asemeje a la realidad; el bajo nivel de interacción en el proceso de enseñanza y la reducida reflexividad de los procesos de enseñanza en contextos de la soledad de los aprendizajes; las dificultades de evaluar con base en los parámetros tradicionales, alguno de los cuales se asocian a las distancias entre los sujetos educativos a la hora de la evaluación.

Sin duda, una de las dificultades se asocia a los problemas de la evaluación. En tanto que no existe un modelo educativo a distancia único, sino una enorme multiplicidad, ello torna muy complejos los procesos de evaluación y aseguramiento de la calidad con los paradigmas evaluativos tradicionales que evalúan insumos y procesos y no resultados.⁸ En este sentido, la educación a

⁸ Los informes externos de los procesos de evaluación de programas e instituciones a distancia son un buen ejemplo de la enorme diversidad de modelos

educativos de calidad. En algunas evaluaciones se recomienda aumentar la pre-

distancia contribuye al pasaje hacia una evaluación de los aprendizajes y, por ende, cercana a las demandas sociales frente a los modelos evaluativos académicos tradicionales.

En el marco del enfoque por competencias como una manera de identificar las demandas de formación profesional, de organizar el ingreso y recorrido educativo, y como eje de construcción del currículo, se aprecia que la educación virtual se constituye como un eficiente instrumento para la construcción de un amplio conjunto de competencias genéricas que hoy caracterizan la vida social y las prácticas laborales, pero también sus limitaciones en la formación de otras competencias. En este sentido, la educación a distancia, más allá de su capacidad de transmitir competencias disciplinarias específicas, muestra un fuerte potencial para la formación de diversas competencias genéricas como las competencias informativas, informacionales, investigativas e internacionales; resulta una modalidad educativa muy eficiente para la actualización de muchas competencias y para acceder a ofertas para ciertos sectores estudiantiles en condiciones más flexibles.

Sin embargo, más allá de sus aportes, la educación a distancia, como muchas de las modalidades educativas, permite verificar también una cierta incapacidad estructural en términos de eficiencia máxima de cubrir la diversidad de demandas de competencias de los profesionales contemporáneos. Un enfoque orientado a identificar las eficiencias de las distintas pedagogías y procesos instruccionales muestra que algunas modalidades son más eficientes que otras para lograr alcanzar determinados objetivos de aprendizaje. La educación práctica, por ejemplo, mediante las pasantías, los laboratorios, las tesis o el aprendizaje a base de problemas, es más eficiente para contribuir a la creación de las competencias genéricas centradas en lo interpersonal y lo interactivo. Este es, no obstante, un proceso en cambio continuo asociado a las propias innovaciones

sencialidad; en otras, la virtualización; en unas más, el peso de bibliotecas; en otras, el libro en casa y en otras, los materiales en línea. En otras evaluaciones se impone un porcentaje de exámenes presenciales, en tanto que en otras la calidad está dada por el mayor nivel de virtualización. La diversidad es enorme. La ausencia de un modelo educativo a distancia único y un consenso académico lleva a una alta volatilidad derivada de la dificultad de establecer regulaciones y evaluaciones rígidas, no arbitrarias, y basadas en criterios de relación lógica establecidos de tipo insumo producto

en las TIC (Dodero, 2009). El liderazgo, la solidaridad o la ética tienden a construirse con mayor fuerza en espacios colectivos de trabajo educativo presencial o, incluso, en modelos de discusión, como el viejo trivium, en el que la retórica y la dialéctica eran el fundamento del aprendizaje en cuanto pedagogías de la argumentación. Igualmente, parecería que las competencias idiomáticas, internacionales e interculturales se adquieren con mayor fuerza en la movilidad y en la educación internacional, así como las competencias reflexivas en la realización de las tesis y en sus seminarios de discusión de tipo humboltianos.

En este punto, la modalidad de educación en red crecientemente contiene un potencial de mayor eficiencia pedagógica para adquirir el manejo de determinadas competencias y permitir recorridos académicos y acceso a actualización de determinadas competencias. Tal eficiencia específica está promoviendo su articulación con los demás sectores educativos y su funcionamiento con base en sistemas de créditos reconocidos, flexibilidad de aprendizajes, currículo por competencias y estándares mínimos de calidad, en el marco de un modelo semipresencial o *blending learning*, ya que no es eficiente en la construcción de toda la cartera de competencias a partir de un enfoque unimodal virtual o a distancia.

El enfoque por competencias y eficiencias instruccionales reafirma una dinámica educativa multimodal y una articulación entre la educación presencial, a distancia y práctica para construir carteras de competencias más eficientes y diversas, con variedad de intensidad de las TIC y de industrias culturales. La integración de pedagogías y modalidades en el marco de un currículo por competencias parece ir imponiendo la búsqueda de una articulación en el proceso de aprendizaje de ambas modalidades en una lógica común dentro de sistemas educativos, que lleva a estructurar dinámicas de la educación a distancia (aunque atendiendo a su especificidad) con iguales estructuraciones educativas, estándares mínimos de calidad similares, valoración del trabajo estudiantil por medio de sistemas de créditos que favorezcan la transferencia y movilidad, y una estructuración curricular basada en competencias. Esos parecen ser los desafíos de la educación a distancia para conformarse como una modalidad de calidad, en los actuales contextos de las TIC que no permiten –al menos aún– prestaciones educacionales más complejas. Sin embargo, estas falencias

al tiempo parecen estar resolviéndose con el desarrollo de aplicaciones infor-

máticas en las cuales se realizan las prácticas educativas para lograr construir competencias y una dinámica en la que la praxis da apoyo a la teoría y a los conocimientos transferidos de manera virtual.

LA EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN AMÉRICA LATINA

El nuevo paradigma derivado de la incorporación de las TIC y que se expresa en la educación virtual, como modalidad educativa, se está generalizando con mucha rapidez en América Latina, más allá de las resistencias asociadas claramente a las visiones tradicionales sobre la dinámica educativa.⁹ El centro de esta dinámica, aparte de su eficacia pedagógica, parece también focalizarse en cambios más amplios relacionados con las estructuras productivas, ya que está transformando la propia dinámica de las economías con el creciente proceso de incorporación de TIC digitales. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006) sostiene que en América Latina y el Caribe está emergiendo una economía en la que proliferan productos digitales y redes digitales concentradas en torno a internet en el marco de un nuevo escenario, donde los modos de protección de los derechos de autor y conexos construidos para el mundo del papel comienzan a desmoronarse.

Brasil, el país de la región donde se están desarrollando con más impulso estas modalidades, constata cómo dichas modalidades generan múltiples resistencias, al referir que “o aparecimento de um novo paradigma provoca rejeições, desconfianças, incômodos, desinstala rotinas de sistemas consolidados porque questiona 'verdades' e desmonta conceitos, ameaçando estruturas administrativas conservadoras e impondo mudanças que são muitas vezes vistas com reserva e temor” (ENAP, 2006). Sin embargo, como en otros países, las resistencias políticas o normativas son cada vez menores (Mena et al.,

⁹ Las resistencias tienen múltiples sustentaciones y basamentos, algunos de las cuales derivan de las propias brechas digitales que ellas crean por su dinámica de introducción y las diversas características de las tecnologías y su renovación. Ver al respecto, Corica, José Luis, Educación virtual y brecha digital de segundo nivel, Morocho y Rama (editores), *Las nuevas fronteras de la educación a distancia*, Loja, UTPL-Virtual Educa, 2012.

2007; Miklos, 2008; Lupion y Rama, 2009) y se constatan los altos niveles de expansión de esta modalidad en los últimos años.

Como analizaremos, la educación a distancia es parte de ese proceso y ésta ha crecido desde el 1.3% de la matrícula en el 2000 al 5% en 2006, con una creciente dominancia de modalidades virtuales (IESALC, 2006). En 2012, la educación a distancia debe representar alrededor de 7.5% de la matrícula total, con 1.5 millones de estudiantes insertos en esta modalidad educativa. Tal realidad es altamente diferenciada en los distintos países, pero muestra ya la consolidación de algunas instituciones a distancia tanto públicas como privadas, en cuanto a tamaño y con niveles de concentración muy superiores a las medias nacionales, sobre la base de modelos educativos altamente diferenciados y articulados sobre los distintos marcos normativos y las lógicas de los sistemas locales.

En este escenario, el sector privado es dominante, salvo en el caso de Brasil, Costa Rica, Venezuela y Colombia. La educación a distancia es, en este momento, el motor más importante del aumento de la cobertura educativa en la región. Tales procesos educativos, en la mayor parte de los países, están sujetos a estándares mínimos y sistemas de evaluación y acreditación, y si bien se mantiene una diferencia del tipo de estudiantes, se visualiza, a medida que aumenta, una mayor similitud en edades y géneros a las estructuras de los estudiantes presenciales. En la región, otro de los motores de la expansión educativa ha sido la generalización de las plataformas Moodle de fuente abierta, niveles de flexibilidad muy superiores, y costos y precios más bajos. El enfoque por competencia es muy reducido, ya que las ofertas están dadas sobre ejes de conocimientos brindados por los académicos. El grado de mercantilización tiende a la baja en el sector público y sus precios se acercan a los costos, o muchas veces por debajo, como parte de sistemas subsidiados o gratuitos para sectores tradicionalmente excluidos. Este proceso de virtualización educativa está generando una amplia y significativa reforma que impacta a la matrícula, las prácticas pedagógicas, las estructuras curriculares y las propias ofertas de profesionales. En esta investigación, el hilo conductor es analizar los niveles y componentes del proceso en curso que está impulsando una reforma de la virtualización y que se constituye en uno de los ejes más significativos de las transformaciones universitarias contemporáneas y que está

remodelando a la propia educación superior en la región.

Capítulo I

La universidad pública latinoamericana: entre el cambio y la continuidad ante las nuevas realidades

BASES DE LA IDENTIDAD DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

El punto de partida de la universidad latinoamericana se afina en la historia en un modelo de universidad muy distante de la actual. La génesis de su raíz histórica es muy variada: en algunos casos, ha sido a través de instituciones privadas religiosas, en otros, coloniales, o bien, expresiones de poderes regionales; y en algunos otros, universidades nacionales gestadas por las élites gobernantes de los doctores. Varios de esos modelos confluyeron en el impulso reformista de Córdoba y la conformación, hacia mediados del siglo XX, de un modelo autónomo y crecientemente gratuito por el tipo de cogestión, que al tiempo mantuvo su carácter de élite, presencial, académico, de grado y profesional, y que se constituyó en un espacio de formación y reproducción de las capas medias.

Esta primera reforma en el siglo XX se asoció a las demandas de democratización de las estructuras de gestión y conformó el modelo tradicional de la llamada reforma de Córdoba, que atravesó toda la región. Esto implicó el paso desde la universidad estatal y de los doctores del siglo XIX a la universidad autónoma y cogestionada del siglo XX. Esta reforma construyó la particular fisonomía de la universidad latinoamericana, y se convirtió en el modelo al cual se referenciaron y propendieron a identificar todas las universidades de

la región. Aunque fue una expresión de demandas y presiones desde el interior de las instituciones educativas, que facilitó el aumento posterior en el acceso y la expansión de la educación superior, dicha reforma también fue una derivación de un momento particular en la construcción de las sociedades y economías latinoamericanas, marcada por la irrupción del Estado moderno mediante la sustitución de importaciones.¹⁰

Tal fue la identidad de universidad que caracterizó Luis Alberto Sánchez en *La universidad latinoamericana*¹¹ y que se convirtió en el arquetipo dominante de la universidad latinoamericana, de hecho pública, ya que el sector privado era casi inexistente; en tanto, en los años cincuenta no debió haber sido superior a 5% la cobertura privada a través de unas pocas universidades católicas de élite. La universidad latinoamericana fue vista como una institución pública, de acceso subsidiado, catedrática, con elevados niveles de autonomía, y como un templo distante del saber, con una dinámica de funcionamiento relativamente consensuada de sus estamentos basada en sistemas de elección internos democráticos, y con un peso destacado de un funcionamiento académico en facultades articulado a la formación profesional y con una gestión independiente de los Estados nacionales. Para algunos, fue su etapa de oro, marcada por rectores con fuerte renombre intelectual, altos niveles de calidad dados por accesos de élites, inicio de procesos de crecimiento y aumento de la cobertura, y haber sido centros de la polémica pública en diversos países, en virtud de un enfoque independiente separado de las lógicas partidarias. Su bajo peso relativo por su cobertura de élites, su carácter monopolístico y la poca existencia de conflictos alrededor de su funcionamiento contribuyeron también a esa visión romántica.

LAS REFORMAS COMO CAMBIOS CONTINUOS

Esta configuración e identidad institucional no fue, sin embargo, el “fin de la historia” universitaria, como sostiene el concepto hegeliano de la evolución

¹⁰ Pérez, Carlota, *La reforma educativa ante el cambio de paradigma*, Caracas, EUREKA, Universidad Católica Andrés Bello, 2000.

¹¹ Luis Alberto Sánchez, *La universidad latinoamericana. Estudio comparativo*, Guatemala, Editorial Universitaria de Guatemala, 1949.

de la idea absoluta, sino el inicio de las sucesivas reformas posteriores. La universidad latinoamericana pudo continuar cambiando y modificándose como derivación de la introducción de impulsos reformistas en cuanto expresión de deseos de ajustes por nuevas ideas de cómo responder a las demandas sociales o académicas, así como por las propias derivaciones de las tensiones y pugnas de intereses generados con base en la lógica de la autonomía y la cogestión. Por ello, desde esa primigenia identidad de los años cincuenta, se fueron planteando nuevas configuraciones de la universidad pública, pero siempre sobre la base de una permanente referencia a esa identidad definida casi como arquetipo y que fungió como la primera reforma universitaria. Las reformas sucesivas sólo pudieron, de hecho, hacerse viable a partir de la previa existencia de la autonomía y el cogobierno, en virtud de que estas características de funcionamiento basadas en lógicas democráticas y políticas de articulación de intereses al interior de la universidad eran el sustrato tanto de la viabilidad de la formulación de nuevas configuraciones como también, inversamente, la base del fracaso de muchos de los sucesivos impulsos reformistas.

El reformismo, en general, se conforma como un proceso de transformación continuo, modernización de las instituciones, mejoramiento de las condiciones de los actores participantes, y creciente socialización de las estructuras de poder al propender a un mayor acceso social a los bienes y servicios. Eso hace que las reformas sean consustanciales a las instancias representativas, porque se construyen ligadas a las demandas y capacidades de imponerlas de los diversos sectores. Al interior de las organizaciones que se autorregulan, como es el caso de la universidad pública, la carencia o no de reformas será, entonces, el resultado de la articulación, en los consejos universitarios, verdaderos centros del poder decisorios, entre los distintos grupos y la dinámica de los procesos de negociación. Para algunos, el “consejo universitario” es lo distintivo de la universidad pública como ámbito de cogobierno y autonomía y ello separa la educación pública de la privada.

Esta lógica de cogobierno se convierte tanto en el impulso como en la base de la potencial limitación de las reformas; en tanto ellas tienden a anular en un juego de suma cero, como en algunos casos ha acontecido, o reducir la acción a los intereses de estudiantes y docentes y no a las demandas o visiones desde otros sectores externos sin representación, lo cual tiende a colocar los

motores impulsores de los cambios universitarios o desde grandes consensos, en general difíciles de construir, o desde impulsos procedentes del exterior de las universidades, a través de leyes nacionales o sistemas de incentivos externos que promueven determinadas orientaciones.

La consolidación de la universidad latinoamericana sobre el eje de la autonomía y el cogobierno, y la adquisición de ese estatus en la mayor parte de los países constituyen los cimientos de una dinámica de posibles reformas sobre bases democráticas en función de la diferenciada representación en los diversos consejos de gestión y dirección.¹² Ello, ya que dichos ámbitos son el lugar político donde se formulan los marcos normativos y, por ende, la juridicidad, que es el soporte de toda reforma. Esta dinámica, en el funcionamiento universitario sobre lógicas de cogestión y participación, se ha constituido en el centro de los debates, problemas y también de la definición de *ethos* universitario. Sin embargo, reformas posteriores se han articulado alrededor de “diversas generaciones”, cuya concreción ha estado supeditada a las concertaciones y consensos al interior de las instituciones en su introducción y, por ende, en la construcción de acuerdos políticos para organizar esas agendas reformistas. Así, la propia existencia de muchos “proyectos reformistas” en las universidades, si bien está asociada a demandas y cambios externos, la forma en como esas generaciones de reformas se procesan o fracasan está dada por las características de la propia autonomía y la cogestión.

INICIATIVAS DE REFORMAS UNIVERSITARIAS EN AMÉRICA LATINA EN LOS AÑOS CINCUENTA Y SESENTA

La diversidad de los impulsos reformistas ha sido una de las características de la universidad pública latinoamericana, y los resultados de dichas orien-

¹² La autonomía con sus propios matices y diferenciaciones se consolida definitivamente por ley en muchos países en esa década, más allá de muchos antecedentes previos. México 1929; Chile y Bolivia 1931; Ecuador 1946; Guatemala 1944; Costa Rica 1949; Honduras 1957; Argentina 1955; Uruguay 1958; Venezuela 1959; República Dominicana 1961. Aunque, en general, más reciente, se estableció también en las constituciones: Bolivia 1931; México y Perú 1979; Argentina 1983;



y Venezuela 1999.

taciones produjeron las propias diferenciaciones del modelo tradicional o “arquetipo”. Destaquemos desde los años cincuenta algunas de estas reformas, en la mayor parte de los casos inconclusas o frustradas, o que se han consolidado en unas universidades y no en otras, lo cual ha contribuido a una relativa diferenciación y a mostrar multiplicidad de caminos de reformas, y también a plantear el análisis de algunos de los frenos a dichos intentos reformistas. En este proceso, la virtualización se constituye como la reforma actual, pero al venir de la tecnología y no de la política, y al ser sistémica de la sociedad, se convierte en la reforma de mayor impacto que tienen y tendrán los sistemas universitarios, de modo superior a las otras reformas, y que implicará cambios más duraderos y profundos que las reformas anteriores, las cuales, en su mayoría, quedaron encajonadas en la dinámica política de los diversos intereses e ideologías.

La extensión universitaria

La extensión por parte de las universidades y su articulación y comunicación con sus entornos es un fenómeno de raigambre británica que surgió a fines del siglo XIX cuando las transformaciones provocadas por la revolución industrial hicieron especialmente urgente la necesidad de acercar la universidad a la sociedad.³³ Tal realidad, que era un objetivo de la universidad a escala mundial, se introdujo en América Latina muy genéricamente en el discurso de la reforma de Córdoba de 1918, que planteaba la bandera de un nuevo contrato social entre la sociedad y las universidades públicas a través de la extensión. Fue, sin embargo, a mediados de los cincuenta cuando la extensión empezó a ser el eje de proyectos de reforma, y se inclinó a incorporar a la misión de la universidad latinoamericana de perfil fuertemente elitista la vocación social de acercar la universidad a la sociedad e interpretar sus propias demandas. En este modelo de carácter docente y profesionalizante, teórico y presencial, la

³³ Ruiz-Manjón, Octavio, “Fernando de los Ríos y la Extensión Universitaria en Granada”, en Universidad Complutense de Madrid, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 169, número extraordinario, 2003, pp. 169-176 <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/ghi/0214400x/articulos/CHCO0303220169A.PDF> (revisión 7 de mayo de 2011).

extensión cultural y social buscaba, además, darle coherencia y sustentación al funcionamiento de las universidades, en tanto cumplía el rol de mecanismo de legitimación política y de reafirmación de la vocación social de la universidad de cara a la obtención de los presupuestos.

Mediante la extensión, las universidades buscaban transmitir saberes y valores a la sociedad como parte de una devolución de los beneficios económicos que ellas recibían, al tiempo que a través de ella propendían a legitimar su autonomía y sus demandas financieras, dentro de los sectores excluidos de sus beneficios. A través de redes culturales, promovían aglutinar con mayor solidez a múltiples actores, y formar, así, una periferia de apoyo universitaria. La extensión comenzó a verse como parte estructural de las universidades para contribuir a su eficiencia organizacional y a funcionar como un instrumento político democratizador, de búsqueda de transferir saberes a la sociedad y de construcción de redes de apoyo de la sustentación de la universidad con su entorno y su periferia social, que se hizo más importante al avanzar el modelo de gratuidad y requerir mayores recursos económicos. Sin la extensión, como mecanismo de reforzamiento de su inserción social y como base del constructo de su discurso político y cultural, el modelo universitario latinoamericano no hubiera tenido los niveles de eficacia ni la consistencia que lo ha caracterizado durante buena parte del siglo XX.

La extensión, al ser una contraprestación del esfuerzo económico de la sociedad, tuvo un cierto rol paternalista, en el cual los “educados” formaban a los que no accedían “a la educación formal”; para ello, utilizaban la “educación informal”. En este escenario, la extensión se constituía en una especie de educación a distancia, como educación desestructurada para quienes estaban fuera de la escolarización, o ámbito ideológico del discurso de la educación como instrumento de desarrollo, en el que la extensión se visualizaba como el instrumento de acción para su democratización.¹⁴

La extensión, sin embargo, no fue nunca un modelo claramente delimitado, sino un conjunto desarticulado de actividades informales muy diversas

¹⁴ Rama, Claudio, “La extensión como espacio curricular educativo de formación de las competencias”. Ponencia presentada en el Encuentro Nacional sobre Problemáticas de la Proyección Social en la Educación Superior, Universidad Sur-

que atendía a las demandas diferenciadas y a sus objetivos. Esta multiplicidad de líneas y orientaciones se vería ya en la Primera Conferencia Latinoamericana de Extensión Universitaria y de Difusión Cultural realizada por la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL) en 1957, y en la cual se expresaba que “la extensión universitaria tiene por misión proyectar, en la forma más amplia posible y en todas las esferas de la nación, los conocimientos, estudios e investigaciones de la Universidad, para permitir a todos participar en la cultura universitaria, contribuir al desarrollo social y a la elevación del nivel [...] intelectual y técnico”.¹⁵

Con el aumento de la cobertura y la creación de los campos universitarios, la extensión se incrementó, pero por la lejanía también se fue reorientando hacia el interior de las instituciones y hacia el público estudiantil, en el marco de un nuevo concepto de la extensión universitaria articulada a fines de los sesenta y los setenta con un papel más focalizado en lo político-cultural. Tal fue el eje de la II Conferencia Latinoamérica de Difusión Cultural y de Extensión Universitaria, convocada también por la UDUAL y realizada en México en febrero de 1972, que incorporó a los ejes políticos de la extensión y su accionar internacional.¹⁶ La extensión dejó de tener como foco central aquellos sectores que no ingresaban a las universidades para cada vez orientarse hacia dinámicas políticas, a partir de cubrir demandas socioculturales de los estudiantes y sectores trabajadores de las universidades, en una dinámica que fue diluyendo su tradicional rol hacia la sociedad y conformarse en un modelo de acción para cubrir demandas de la comunidad universitaria y de una periferia cada vez más estrecha en cada institución. En muchos casos, la extensión pasó a expresarse en medios de comunicación universitarios. Con

¹⁵ www.ciees.edu.mx/publicaciones/documentos/marcos/licenciatura/difusion/funcion.pdf

¹⁶ En esta conferencia (y última), el eje estuvo alrededor de la acción “antiburgesa y antiimperialista de la Universidad” y de la acción cultural en el proceso de independencia. En dicho foro, Ángel Rama presentó diez tesis sobre la integración cultural en América Latina a nivel universitario, que proponían un fuerte enfoque cultural latinoamericanista y “utilizando los medios de comunicación de masas” en la extensión universitaria, los cuales se fueron constituyendo como la forma en la cual pasó a expresarse la extensión. Memorias de Diego Valades. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/13/inf/inf38.pdf>. (revisión: 7 de mayo de 2011).

el aumento de la cobertura y del tamaño de las instituciones, la sustentación de sus presupuestos universitarios no era ya exclusivamente un resultado de la legitimación genérica ante las sociedades, sino una expresión de las luchas estudiantiles, de los marcos legales o las alianzas políticas.

Este paradigma de la extensión se desarrolló fuertemente en casi todas las universidades públicas del continente. En muchos casos, en conferencias y actividades culturales, y también en programas regulares de cursos de verano; en general, no se organizaba en función de programas bien estructurados en términos pedagógicos, sino de un conjunto de actividades diversas y variadas, y con un acentuado carácter marginal a la dinámica del proceso educativo al interior de las universidades.¹⁷ Vista en retrospectiva, la extensión ha sido caracterizada por no responder a un programa bien establecido, por su naturaleza marginal, el predominio del carácter cultural y por un “cometido informativo y ornamental” en el marco de una educación de élites.¹⁸ Sin embargo, es necesario registrar que más allá de que se haya concebido a la extensión como componente principal de la misión de las universidades, “pocas veces se ha concretado”, como transferencia organizada de conocimientos a la sociedad, porque se mantuvo o como una actividad subsidiaria de la docencia o como una actividad genérica universitaria de difusión.¹⁹ Este proyecto reformista no alteró la formación profesional que continuó siendo el eje dominante del accionar de la universidad latinoamericana.

La universidad tecnocrática

Uno de los intentos reformistas de la universidad pública orientada a la superación de los enfoques profesionalizantes y que planteó la incorporación de componentes técnicos, se expresó en las propuestas de reforma hacia una universidad tecnocrática que atravesaron la región en los años sesenta. Algu-

¹⁷ En Uruguay, en los años cincuenta y mediados de los sesenta eran muy difundidos los cursos de verano por parte de la Universidad de la República (UDE-LAR). Luego, fueron cambiados por otras modalidades más internistas.

¹⁸ Tunnerman, Carlos, *La universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*, México, UDUAL, 2003.



nas de esas orientaciones tienen su basamento en los escritos y acciones de Ernesto Mayz Vallenilla,²⁰ quien fue rector fundador de la Universidad Simón Rodríguez, una de las universidades públicas de élites de Venezuela y de alta calidad en esa década, y que concibe, desde una base filosófica, otra identidad de universidad afincada en la técnica, como centro de la razón y que conduce a un mayor peso de las élites académicas.

Para Mayz, la nueva modalidad de la razón es la *razón técnica*, que “no se limita a interrogar a la Naturaleza sino que, sabiéndose autónoma y autárquica, se siente capaz de inventar leyes, de crear nuevos seres, de construir una nueva Naturaleza para el hombre”.²¹ Su basamento filosófico es el cimiento de su rechazo a la universidad de masas, centrada de manera exclusiva en las ciencias sociales y humanas de fundamento profesional y actuante en el mundo político que caracterizó a muchas universidades en la década de los sesenta.²² Su modelo de universidad es, sin embargo, fuertemente latinoamericano, ya que expresa el objetivo de “perseguir una institución [...] para cumplir con dignidad y eficacia su verdadera función: la de transformarse en un agente que, mediante su acción, ayude a nacer y a crear ese Nuevo Mundo que debe ser Latinoamérica si sus hombres asumen, con plena y lúcida conciencia, el imperativo histórico que les impone su primigenio e intransferible ethos”.²³ Ésta expresa, además, el inicio de la especialización de la universidad dada su incapacidad de oferta en todas las áreas académicas, y la decisión explícita de focalizarse en las áreas científicas del conocimiento. Esta universidad pública tecnocrática formaba en el saber hacer, de élites y con tendencia

²⁰ Vallota, Alfredo, *Ernesto Mayz Vallenilla, el hombre y su obra*.

<http://www.ensayistas.org/filosofos/venezuela/mayz/introd.htm> (revisión 7 de mayo de 2011).

²¹ Mayz Vallenilla, Ernesto, *Esbozo de una crítica de la razón técnica*, Caracas, Equinoccio, Universidad Simón Bolívar, 1974. http://www.bib.usb.ve/ArchivoMayz/_archivos_pdf/esbozodeunacriticadelarazontecnica.pdf (revisión 7 de mayo de 2011).

²² <http://www.ensayistas.org/filosofos/venezuela/mayz/introd.htm> (revisión 7 de mayo de 2011).

²³ Mayz Vallenilla, Ernesto, *Misión de la universidad latinoamericana*, Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1976. http://www.bib.usb.ve/ArchivoMayz/_fichas_libros/t_misiondelauniversidadlatinoamericana76.html (revisión 7 de mayo de 2011).

a su organización departamental; fue de las primeras que incorporó las nuevas tecnologías, pero no tuvo una expresión significativa en la región entre las universidades públicas

La universidad revolucionaria

En América Latina, “surgió y se ha mantenido más o menos constante, un proyecto de universidad militante o comprometida, que está llamada a [...] ocupar un papel estratégico y de vanguardia en la transformación social y, en lo posible, en la revolución o liberación nacional”.²⁴ La universidad revolucionaria radical fue una de expresiones de la universidad en los sesenta y se convirtió en un componente en la radicalización de las capas medias en esa década y de sustentación de los grupos insurgentes de entonces. En algunos casos, propendió a construir un modelo pedagógico asociado a la extensión, y tuvo un basamento conceptual en algunas banderas de las reformas de principios de siglo, como la impulsada en 1920 por Haya de la Torre, quien, junto con un grupo de estudiantes, fundó la Universidad Popular González Prada para impartir cultura general y especialización a los obreros peruanos.

La búsqueda de transformación de un movimiento social en un movimiento político en los sesenta, de pasaje de un accionar de tipo reivindicativo a uno político y partidario, condujo a la organización de acciones que tenían por norte, no la mera transformación de la universidad, que sería una mera derivación de los cambios mayores, sino de transformaciones políticas nacionales e incluso regionales. La propia docencia y la extensión comenzaron a ser vistas como componentes de la acción política de los estudiantes y de la universidad en la promoción de nuevos modelos de gestión vinculados a la lucha política.

La universidad revolucionaria, sin embargo, no está vista sólo como instrumento de los cambios sociales, sino para introducir reformas universitarias, y como condición necesaria, pero no suficiente, se requería que se desencadenara una revolución social.²⁵ En casi toda la región, el movimiento estudiantil se convirtió en el sector en el cual el embrionario movimiento gue-

²⁴ Brunner, José Joaquín, *Universidad y sociedad en América Latina. Un esquema de interpretación*, Caracas, CRESALC-UNESCO, 1985.

²⁵ Ribeiro, Darcy, *La universidad necesaria*, México, UNAM, 1982.

rrillero o los sectores de la izquierda legal encontraron su apoyo y ámbito de desarrollo, y permitieron que el eje de la acción estudiantil se trasladase desde las universidades hacia la política nacional. Tal proceso no estuvo exento de tensiones ante otros grupos que se inclinaban por dinámicas corporativas de tipo reformistas.²⁶ Brunner define a esta etapa de la historia como la universidad revolucionaria. El resultado fue complejo: el movimiento estudiantil dejó de ser un actor educativo para transformarse en uno político; contribuyó a la lucha social, se articuló como brazo juvenil de los partidos y, con ello, también aportó al cambio de su papel social. No obstante, no fueron factores políticos al interior de las universidades las únicas causalidades de esta pérdida de protagonismo estudiantil; al tiempo se estaban produciendo cambios sociológicos por la masificación y la transformación social de la población estudiantil y de los propios sistemas de educación superior por la diferenciación que incidirán en esta lenta desaparición de esa modalidad de expresión del estudiantado latinoamericano característico y cuyas particularidades marcaron gran parte del siglo XX y el propio imaginario colectivo.

La universidad de estudios generales

La incorporación de los estudios generales en el currículo de la universidad se constituyó en un modelo reformista desde los años cincuenta en América Latina. El movimiento reformista de los estudios generales se gestó en la región a comienzos de la década de los treinta, como propuesta de reforma de las universidades estadounidenses y europeas. Aunque hay antecedentes para este movimiento en los cambios curriculares que se habían producido en la Universidad de Minnesota y la de Columbia en Estados Unidos y en movimientos de reforma en América Latina, los sucesos más significativos, y casi simultáneos, fueron la publicación de *La rebelión de las masas* y *Misión de la universidad*, de José Ortega y Gasset, en 1930, e incluso para algunos con la

²⁶ En el caso de Colombia, las dos posiciones estudiantiles pueden analizarse en Ibon Lebot, "El movimiento estudiantil durante el Frente Nacional (1958-1974)", *Ideología y Sociedad*, núm. 19, octubre-diciembre, 1976. Para la radicalización estudiantil en ese país, ver Villanueva Martínez, O., *El movimiento estudiantil en los sesenta*. http://www.espaciocritico.com/articulos/revo6/n6_a11.htm

implantación de un nuevo currículo de estudios generales a través del College de la Universidad de Chicago.²⁷ Para Ortega, si bien las materias generales quedaron como un residuo de lo que había sido la universidad medieval, como institución dedicada a la transmisión de la cultura, ellas debían revalorizarse en el contexto del avance del mundo de la ciencia y la técnica. En este sentido, la reforma que proponía “el movimiento de los estudios generales” se fundamentó en una crítica de la tendencia cientificista y la sobreespecialización profesional que se proponía para las universidades desde la economía.

Dicho movimiento reformista propuso un currículo de estudios generales para contrarrestar el profesionalismo y el cientificismo positivista. Sin embargo, ello no siempre representó contratendencia a la propuesta de universidades tecnocráticas, sino que también se articuló como un componente dentro de esas reformas. Mayz Vallenilla, por ejemplo, fue un fuerte promotor de los estudios generales, porque complementaban los enfoques muy asociados a lo técnico. Con este movimiento, la universidad propiamente dicha sería una instancia posterior que se dedicaría a la investigación y a los estudios especializados para quienes desearan y pudieran continuar sus estudios superiores luego de esos estudios generales.

El movimiento de los estudios generales encontró arraigo en varios países de América Latina, sobre todo en la Cuenca del Caribe. Su mayor gran arraigo fue en Puerto Rico, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y en Perú, donde llevó en ellos a la fundación de Facultades de Estudios Generales. Más al sur, en la Universidad de Buenos Aires, este formato curricular ha sido, también, el sistema de selección para el ingreso a las demás facultades. En las universidades de Costa Rica se formó la Escuela de Estudios Generales en 1957 como parte de la reforma universitaria.²⁸ Su introducción en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), en 1965, se produjo en el marco del movimiento universitario renovador a la caída de Trujillo y se expresó en la fundación del

²⁷ Rodríguez Beruff, Jorge, *La pertinencia y actualidad de los estudios generales para el futuro de la educación superior en América*. <http://umbral.uprrp.edu/files/La%20pertinencia%20y%20actualidad%20de%20los%20Estudios%20Generales.pdf>

²⁸ Soto Valverde, Gustavo Adolfo, *50 Aniversario de los Estudios Generales de la Universidad de Costa Rica. Documentos fundamentales*. San José, SIFEDIN, 2007.

Colegio Universitario a cargo de un currículo común, aunque fue luego abandonado.

El programa de estudios general fue parte de las reformas universitarias que impulsó la UNESCO en toda América Latina a inicios de los sesenta; a través del Consejo Superior Universitario Centroamericano, impulsó estudios para su implementación en las universidades públicas de Centroamérica, en especial en la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Universidad de El Salvador, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y la Universidad Nacional de Nicaragua. En Honduras se creó el Centro Universitario de Estudios Generales (CUEG) como parte de la reforma universitaria de 1957 y fue disuelto en 2008, más por temas de poder que académicos. En la actualidad, sólo la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua en León ofrece un año de estudios generales.²⁹ En Venezuela, Ernesto Mayz Vallenilla introdujo los estudios generales en la Universidad Simón Bolívar.

Visto en retrospectiva, tal movimiento reformista en la región fue marginal y poco significativo y decayó luego. En los últimos tiempos, sin embargo, algunas de las concepciones asociadas a los estudios generales, o de ciclo básico común, tronco común, o requisito de formación humanística, se están revalorizando relacionadas con las nuevas “reformas de competencia” en las estructuras curriculares.³⁰

La universidad departamentalizada

Aunque es difícil asignarle una definición restrictiva al formato de propuesta de reforma universitaria sugerido por Darcy Ribeiro en los años sesenta, uno de sus componentes más significativos fue la departamentalización. Su propuesta se basaba en “una visión acusadamente crítica de la situación universitaria de la época, que apuntaba a transformarla profundamente, pero no para modificar lo que consideraba el rasgo esencial de la universidad lati-

²⁹ Chavarría, Gabriela, *Los Estudios Generales en Costa Rica*. <http://www.nacion.com/2011-03-09/Opinion/Relacionados/Opinion2707981.aspx> (revisión 7 de mayo de 2011).

³⁰ En México, tal es la orientación de las reformas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

noamericana, el cogobierno autonómico, sino partiendo de que ese rasgo era precisamente el que permitía encarar una nueva reforma”.³¹

Ribeiro expresó que “el problema crucial que se presenta a las universidades latinoamericana es el de la adopción de una política de democratización de la enseñanza superior con la aceptación de las consecuencias de la expansión de la matrícula”. Para hacer posible esa nueva realidad, se requería introducir cambios para superar los compartimientos estancos, elevar la posgraduación, posicionarse en estándares internacionales de calidad y aumentar el carácter público incluyendo la rendición de cuentas. Ello sólo podía ser posible por

la característica distintiva de su forma democrática de gobierno instituida a través de la coparticipación de profesores y estudiantes en todos los órganos deliberativos [lo cual] aseguró a las universidades que la adoptaron un grado alto de percepción de sus responsabilidades frente a la sociedad nacional, dio una mayor cohesión interna a sus cuerpos docente y estudiantil y que les brinda ahora la posibilidad de promover su renovación estructural.³²

La universidad que necesitamos, sostenía Ribeiro, antes de existir como un hecho en el mundo de las cosas, debe existir como un proyecto, una utopía, en el mundo de las ideas. “Nuestra tarea, pues, consiste en definir las líneas básicas de este proyecto utópico [que para él tenía como centro la departamentalización]”. Ribeiro sostenía que

los tres grandes componentes de la Universidad –los institutos centrales, las facultades y los órganos complementarios– forman una macroestructura organizativa [...] los departamentos forman su microestructura [y] constituyen, en esencia, las unidades operativas elementales de docencia, de investigación, de extensión y difusión cultural con que cuenta la Universidad en cada sector específico del conocimiento.³³

³¹ Arocena, Rodrigo y Sultz, Judith, *La universidad latinoamericana del futuro. Tendencias-escenarios-alternativas*, México, UDUAL, 2001.

³² Ribeiro, Darcy, *La universidad latinoamericana*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1971.

³³ Ribeiro, Darcy, *La universidad nueva: un proyecto*, Caracas, Fundación

La propuesta de “Departamentalización de la universidad latinoamericana” sólo se desarrolló en Brasil, donde aún está vigente en las universidades federales y han sido un elemento determinante en su alto nivel de producción de conocimientos. En Perú, fue instaurada por ley por el gobierno de Velasco Alvarado, pero fue desechada por la ley de universidades de 1983, que la dejó como un modelo optativo. Más allá de unas pocas universidades puntuales públicas y algunas privadas en la región que se han departamentalizado, se mantiene dominante el modelo de organización de la universidad latinoamericana que continuó siendo un conglomerado de facultades y orientada a la formación de profesionales. Tal vez, la causa del fracaso la visualizó el propio Ribeiro al expresar que

a quienes repugne la departamentalización porque parece constituir un trasplante de instituciones norteamericanas que nos son ajenas, vale recordarles también que a la Universidad no la inventamos nosotros. Sus formas presentes de estructuración, fundadas en la escuela y en la cátedra, son, ellas también, trasplantes que se cristalizaron como una mala tradición académica, impregnada de contenidos personalistas que tienden a ceder paso a la burocratización y al favoritismo. Aunque la departamentalización no represente una gran hazaña, tendría el mérito de someter al debate estas malas tradiciones enraizadas en una hegemonía catedrática que se impuso a lo largo de décadas, estableciendo las rutinas básicas de trabajo de reclutamiento, de acceso y promoción del personal docente de nuestras universidades.³⁴

LAS DISTINTAS GENERACIONES DE REFORMAS UNIVERSITARIAS DESDE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

En la lenta transformación de la universidad pública, encontramos un conjunto creciente de reformas que expresan tanto su proceso de diferenciación como su propia transformación. Esta diferenciación tiene, en general, dos perfiles: uno dado por las propias configuraciones que derivan de las orientaciones de sus reformas, y otro, como expresión de imposiciones reguladoras. Las reformas universitarias en la región pueden ser vistas estructuralmente como formas por las cuales las instituciones han respondido a las demandas

³⁴ Ribeiro (2007).

socioeconómicas, a los cambios en el conocimiento, a los problemas y oportunidades del entorno o como resultado de la instrumentación de imposiciones externas. También las reformas han sido expresión de demandas colectivas, y se han conformado como “generaciones de reformas”, promovidas por sus sociedades para responder a problemas o necesidades. Sobre dicho enfoque, podemos redefinir las diversas reformas acontecidas en las últimas décadas.

La universidad privada

La segunda gran reforma que se desarrolló en la región y que, aunque también llevó varias décadas en su organización, tuvo su eclosión desde los ochenta, estuvo asociada a la expansión de las demandas de acceso de la matrícula en forma superior a las disponibilidades financieras. Tales demandas de masificación derivaron, en general, en el establecimiento de sistemas selectivos de acceso que facilitaron la diferenciación institucional con el ingreso de instituciones privadas, de apertura de nuevas instituciones públicas que contribuyeron a la diferenciación institucional, o finalmente de libre acceso o regionalización. Esta última contribuyó a la conformación de las “macrouniversidades latinoamericanas”, como una especificidad de nuestros sistemas universitarios. La segunda reforma consolidó un modelo dual que mantuvo la universidad pública tradicional, al tiempo que facilitó la expansión de la educación privada ante el aumento de las demandas de acceso y el estancamiento de los presupuestos.³⁵ Más allá de la diversidad de su intensidad en los diversos países, ésta se constituyó en una de las mayores reformas de la universidad, por provenir de afuera y por su carácter sistémico.

La universidad evaluada

Una tercera generación de reformas más focalizadas hacia las transformaciones académicas derivó de las demandas de calidad y la irrupción de los sistemas de aseguramiento de la calidad desde mediados de los noventa.

³⁵ Rama, Claudio, *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.

En estas reformas de la calidad y la evaluación, los ejes fueron los estándares mínimos obligatorios de tipo sistémico, la formación de posgrado de los docentes, el incentivo a la investigación académica y el establecimiento de sistemas de evaluación y acreditación. Irrumpe un discurso centrado en la calidad, que legitima los sistemas selectivos y que, al refocalizar el centro en la calidad, legitima los sistemas de evaluación y acreditación externos. Esta tercera generación de reformas asociada a la calidad, por ende, ha tenido sus motores e impulsores externos a las universidades como políticas sistémicas de control de calidad, y en cuanto “generación de reformas”, a su vez, frenó la diferenciación de los niveles de calidad. Es esta una reforma que se procesa de manera interna, pero cuyos impulsos son externos.

La universidad para todos

Una cuarta generación de reformas está articulada a la construcción de mecanismos que faciliten el acceso y la equidad para sectores tradicionalmente excluidos. Tales políticas proactivas o de compensación se han dirigido tanto a nivel de las universidades públicas como de los gobiernos. Sus manifestaciones más significativas han sido, como en Brasil, el acceso de las personas de color a través de cupos y becas en el sector público y del PROUNI, que es un programa que selecciona estudiantes procedentes de sectores de menores ingresos y de color en cupos en las universidades privadas como contraprestación a exoneraciones de impuestos a estas instituciones.³⁶ En los países con alta presencia de indígenas, el eje central de tales políticas ha estado encauzado a diversidad de orientaciones, entre las cuales destacan la creación de universidades públicas indígenas en México y en Bolivia (tres asociadas a las tres etnias dominantes), sistemas de becas en Chile y cupos en Venezuela. La construcción de mecanismos de facilitación del acceso desde un enfoque de equidad se ha dado en Venezuela con la construcción de un nuevo sector universitario sin selectividad de acceso, como las misiones universitarias, nuevas universidades y aldeas universitarias, donde todas las instituciones públicas

³⁶ Porto, Claudio & Régnier, Karla, *O Ensino Superior no Mundo e no Brasil – Condicionantes, Tendências e Cenários para o Horizonte 2003-2025. Uma Abordagem Exploratória*, 2003.

ofrecen programas altamente regionalizados y apoyados en un conjunto importante de becas.

La virtualización de la universidad

Una quinta generación de reformas impulsada desde mediados de la década de 2000 se relaciona con la incorporación de las TIC en el proceso de enseñanza y de gestión institucional. Esta virtualización de la enseñanza se expresa en ofertas bimodales; aumento de los apoyos de recursos didácticos digitales al proceso de enseñanza; incorporación de asignaturas asociadas a la formación de competencias informáticas e informacionales; automatización de los procesos académicos; oferta de cursos virtuales; y aprendizajes en sistemas de simulación e interacción docente-estudiante a través de campus virtuales. Tales reformas pueden implicar hasta reingenierías educativas, aunque en general aún están expresándose en ofertas académicas bimodales al aumentar los componentes a distancia, como se aprecia sobre todo en las universidades públicas de Brasil articuladas a la Universidad Aberta do Brasil (UAB) o en México, con mayor diversidad de formatos institucionales (ECOESAD, Red de Universidades Tecnológicas, Consorcio Clavijero, UVGuanajuato, entre otros).

En la región, aunque aún existen múltiples limitaciones normativas, así como resistencias para la generalización de estas modalidades, y más allá del mayor peso de las ofertas privadas, se aprecia un crecimiento constante de la virtualización en la universidad pública, que propende a ofrecer mayor cobertura a menos costos.³⁷ Más allá de que se constatan las dificultades de la bimodalidad, lo cual pudiera tender a ofertas académicas públicas totalmente virtuales a través de la reingeniería de las tradicionales instituciones de educación a distancia o de nuevas ofertas institucionales, en general aún

³⁷ Ver los distintos estudios de casos nacionales del procesos de virtualización que muestran un avance en el sector público en *La educación superior a distancia: miradas diversas desde Iberoamérica*, de Claudio Rama y José Pardo (editores), Caracas, Venezuela, VIRTUALEDUCA-INTEVED, 2010 y en *La educación a distancia en América Latina. Realidades y tendencias*, de Patricia Torres y Claudio Rama (editores), Florianópolis, Brasil, Pontificia Universidad Católica de Santa Catarina, UNISUL, Virtual Educa, 2009. Se accede a los estudios en: [http://](http://observatoriouniversitario.info)

observatoriouniversitario.info (revisión 7 de mayo de 2011).

las modalidades dominantes son semipresenciales. La reforma de la virtualización, más allá de su componente educativo, tiene uno tecnológico que implicará una continuidad de sus motores impulsores, haciendo de ésta una dinámica permanente de desarrollo de nuevas innovaciones que crearán múltiples y continuas oportunidades de su incorporación a la dinámica de los procesos de enseñanza, aprendizaje y gestión.

La internacionalización universitaria

Una sexta reforma se centra en los aspectos internacionales e incorpora múltiples determinantes internacionales en la estructura curricular y en el proceso de enseñanza, que reafirman la movilidad académica y las alianzas. Esta generación de reformas tiende a incorporar la creditización como base de la movilidad y estándares y acreditaciones internacionales. Promueve las competencias internacionales e idiomáticas, y facilita procesos de especialización del conocimiento y la cooperación a través de redes internacionales en la investigación compartida. Esta generación de reformas tiene su mayor expresión en el proceso de Bolonia, que está estandarizando a escala regional los procesos de enseñanza e impulsando la regionalización e internacionalización de sus sistemas nacionales.

La universidad negocio

Una séptima generación de reformas, recién en ciernes, se focaliza hacia los aspectos financieros y la mercantilización, la lógica *for profit* y de grupos internacionales. Es una respuesta al aumento de los costos de la educación asociados a las nuevas fronteras de la calidad, a la necesidad de acceder a mayores inversiones, a mecanismos para valorizar la producción de conocimiento y el ingreso de las lógicas mercantiles en el sector de la educación, que impulsó la concentración y las mayores escalas.³⁸ Promueve el cambio de las formas tradicionales del financiamiento (inversión previa a través de inver-

³⁸ Rama, Claudio, *La nueva fase de la universidad privada en América Latina*, Montevideo, UDE-Magro, 2012.

siones y fondos de bolsa) y modelos de gestión de mercado globales. Estas reformas apuntan a regulaciones de mercado, el establecimiento de sistemas competitivos y selectivos o el arancelamiento y la diversificación de las fuentes financieras y la articulación de inversiones financieras en la producción académica, incluso a través de la participación de capitales en riesgo en incubadoras de empresa, parques tecnológicos o investigación compartida. Esta “generación de reformas” tiene una expresión muy propia en el sector privado en la región mediante una dinámica de funcionamiento con sociedades anónimas y una acción orientada al lucro, la venta de las instituciones locales a grupos internacionales, la colocación en bolsa de sus acciones para ampliar el acceso a las fuentes financieras y una lógica altamente mercantilizada en la gestión de la oferta y el posicionamiento de mercado.³⁹ Esta reforma se asocia a una de las modalidades de la internacionalización y a la construcción de sistemas educativos globales fuertemente mercantilizados.

LA DIFERENCIACIÓN REGIONAL DE LAS REFORMAS UNIVERSITARIAS

La diferenciada introducción de esta “generación de reformas” ha derivado en una mayor diferenciación de las universidades públicas en función de la distinta intensidad e organización de las diversas generaciones de reformas. El grado de instrumentación de ellas, a su vez, tiene complejas diferencias dadas las características de los países y problemas, y de las universidades públicas. De estas dinámicas, en las cuales las instituciones, con su libertad y su autonomía, resuelven en qué medida y con qué intensidad se ponen en práctica o no esas posibles reformas, nace la crítica de Leicester (2009), quien sostiene que “intentar introducir cambios en la universidad es como intentar cambiar un cementerio, vale decir, no puedes esperar ayuda desde adentro”.⁴⁰

³⁹ A la fecha, el Grupo Laureate, con 31 universidades adquiridas en la región en la última década, es el grupo universitario más grande de la región con cerca de setecientos cincuenta mil estudiantes combinados.

⁴⁰ Leicester Graham, K, Bloomer y D. Stewart, *Transformative Innovation in Education: a playbook for pragmatic visionaries*, Londres, Stewart Publications, 2009.



La lógica de la universidad, su propia misión y sus visiones, así como sus consensos políticos, marcarán el grado de organización de estas “generaciones de reformas”. Ello, en tanto exista la autonomía como base de esta diversidad. La diferenciación de modelos de universidad pública, por ende, estará dada, no por la forma de las demandas externas, sino por la manera como ellas son interpretadas internamente por los grupos académicos, en función de sus propias misiones, y por las formas de procesar las diferencias por los consejos universitarios.

Lo anterior permitiría plantear no “la universidad pública” como modelo, sino “las universidades públicas” como diversidad. En esas diferenciaciones, en un primer nivel, constatamos procesos de reformas diversos en función de los grados de subordinación de la universidad a los ámbitos públicos o externos. En Brasil, por ejemplo, existen las universidades públicas federales que reciben su presupuesto del gobierno central con una fuerte homogeneización de las políticas, en tanto que en los niveles estatal o municipal, las políticas tienen alta variabilidad en función de las características y dinámicas que les imponen los estados y municipios. En México, más allá de la autonomía de las universidades nacionales, éstas también se diferencian regionalmente, dado que una parte de ellas tienen una mayor dependencia normativa de los estados respectivos o de sus financiamientos.

Esta línea de diferenciación de la universidad pública ha estado en parte asociada a su diferenciada regionalización en los países. Es un proceso por el cual la universidad se asocia a dinámicas regionales y en el que adquiere una mayor autonomía de los poderes centrales para ganar una mayor articulación a propuestas y demandas locales. En algunos casos, tal dependencia de la universidad pública respecto a los estados, departamentos o regiones ha sido significativa, como en México en la última década en virtud de una diversificación financiera al interior del sector público. En tanto, la descentralización política camina por un carril, y acompañando esa tendencia se produce una mayor regionalización de las universidades. En Argentina han irrumpido dos universidades públicas provinciales, fundamentalmente de provincias opositoras al gobierno central (Chubut y San Luis). En Brasil, las universidades estatales tienen una larga tradición histórica, y entre las mejores del país se encuentran las del estado de San Pablo; en Colombia, el reciente proyecto

fracasado de reforma universitaria propuesta por el gobierno de Santos (2011) apunta a transferir parte de la fiscalización y las responsabilidades en el financiamiento a los gobiernos regionales.⁴¹ En Perú y Bolivia, la regionalización se dio asociada a los poderes regionales y a los ingresos derivados de los cánones procedentes de la explotación de los recursos petroleros o mineros en las regiones.

Otro nivel de diferenciación por el grado de autonomía se da desde 1971 en Venezuela, derivado de la modificación de la Ley de Universidades de 1958, por la cual se había obtenido la autonomía por las universidades cuando se estableció una nueva categoría de universidades “experimentales”, con menos niveles de autonomía. En esa línea de menor nivel de autonomía están las más recientes universidades en el periodo de Chávez, que carecen de libertad de fijar sus programas o designar sus autoridades y que están adscritas al Ministerio de Educación Superior. Si bien allí la Constitución de 1999 estableció que la autonomía se adquiere sujeta a determinados requisitos, el gobierno no ha reglamentado dicho artículo y no ha promovido ni permitido la aprobación de ningún estatuto autonómico por parte de las universidades experimentales al amparo de la ley de 1971 referida.

En otros países, en cambio, el proceso de diferenciación o no se ha dado o ha sido muy reducido, como en los casos de Uruguay, Guatemala, República Dominicana, El Salvador, Guyana, Surinam y Belice; por ello, se mantienen diversas modalidades de monopolio del servicio público de educación superior y corresponde a estas universidades el cumplimiento de la casi totalidad de los fines de la educación superior pública en sus respectivos países, donde ellas se regionalizan a través de sedes con menos autonomía. En otros casos, se destacan universidades autónomas insertas en procesos de diferenciación institucional, pero que mantienen amplios y variados niveles de coordinación, como son los casos de las universidades públicas de Costa Rica y Panamá y cuyo proceso de expansión institucional se realiza de acuerdo con determinadas especializaciones disciplinarias, o en los casos de las universidades públicas de Paraguay, Bolivia, Cuba Argentina y Venezuela, en los cuales, con

⁴¹ Restrepo Domínguez, Manuel Humberto, *La reforma de la universidad pública*
<http://www.slideshare.net/merpri1049/la-reforma-de-la-universidad-pblica>



variaciones, su diferenciación regional se efectúa sobre situaciones de monopolios en las regiones o departamentos.

Podemos encontrar disimilitudes en las modalidades de financiamiento que implican diferenciados niveles de autonomía. Así, mientras que en algunos países la matrícula es gratuita, en otros hay aranceles más elevados, como en Chile o Colombia, menor como en Paraguay y Costa Rica, o casi gratuito como en el resto de la región. Tales diferencias parece que se van reduciendo en la medida en que, en general, la gratuidad en la universidad pública ha continuado expandiéndose en la región. Sin embargo, la tendencia más marcada de diferenciación de las universidades públicas se asocia a los niveles de calidad y deriva en una multiplicidad de situaciones entre un modelo universitario de élite basado en la investigación y el posgrado (como en Brasil y en menor proporción Chile, Colombia, México y Costa Rica) y uno de absorción de demanda y masificación sin restricciones de acceso, como en Argentina y Uruguay.

También al interior de los países vemos una diferenciación de las instituciones públicas entre universidades en función de la calidad. Otra distinción está siendo gestada por la introducción de las diversas modalidades, fundamentalmente, semipresencial, semivirtual y virtual.

LA NUEVA ETAPA DE "LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS LATINOAMERICANAS"

Referir el panorama de la universidad pública y, en muchos casos, de la universidad latinoamericana, en el inicio de la segunda década del siglo, muestra claramente la existencia de una nueva realidad dada por su alta diferenciación al menos institucional y la tendencia a la introducción de cambios en relación con la cobertura que desde los años ochenta se apoyaba en un crecimiento muy superior del sector privado sobre el público. Hoy, "las universidades públicas", en gran parte, están insertas en procesos de evaluación externas, tienen mayor gobernabilidad y se han reducido sus elevados niveles de conflictividad, con lo cual la cantidad de días de clase efectivas han aumentado y, por ende, sus procesos de enseñanza-aprendizaje han mejorado.

En todas partes, las universidades públicas han tenido aumentos significativos de sus recursos financieros reales de tipo presupuestario, más allá de

la diferenciación de costos por alumno en muchas instituciones; esto ha permitido, junto con los controles burocráticos, lentificar el ritmo de crecimiento de la educación privada y aumentar la cobertura pública al ofrecer más plazas y mejorar sus estándares de calidad con mejores docentes e infraestructuras. Los *rankings* regionales, aunque muestran su debilidad en comparación con las universidades de otras regiones, también indican al interior de la región niveles superiores en general respecto del sector privado. La totalidad de ellas, en distinta intensidad, se encuentra en medio de procesos de virtualización, en lo referido a su gestión, y propenden a un aumento de su conectividad y de la infraestructura tecnológica, a su posicionamiento web y al uso de componentes virtuales en cuanto a los recursos de aprendizaje y a las dinámicas de enseñanza. Las inversiones, las unidades académicas, los perfiles de los docentes, las formas de trabajo, están cambiando en todas ellas.

Al tiempo, en el discurso, y en muchos casos en la práctica, estas instituciones están atendiendo con mayor preocupación y recursos la calidad de la enseñanza, y muestran un relativo pasaje desde estrategias centradas en la cobertura hacia la revalorización del objetivo de la calidad. Ello también ha implicado un aumento de la investigación, la mayor parte de las veces con fondos externos públicos concursables. Aunque el peso de la oferta profesionalizante es aún dominante, la universidad pública ha alterado lentamente la composición de su oferta, de su matrícula y sus egresos, y revelado un aumento de las áreas científicas y tecnológicas.

La universidad pública, antes con mayor tendencia a la autarquía, ha tejido nuevas alianzas políticas y tiene una mayor inserción en la dinámica nacional y participa de manera activa en muchos más proyectos nacionales de gobiernos que antes. Con ello, la universidad pública es hoy una realidad compleja, diversa y más integrada a sus sociedades que en el pasado y con mayor pertinencia, más allá de sus modelos de cogestión y autonomía que reducen su capacidad de articulación con lo externo y la encierran en los intereses internos. Tiende, además, a participar en la dinámica política dentro de diversos niveles de alianzas políticas con todo el espectro de partidos de sus respectivos países. En fin, la universidad pública de hoy nada tiene que ver con los guetos universitarios de élites del pasado. Más allá de estos cambios articulados a las diversas “generaciones de reformas”, se mantienen, sin embargo, dominantes, como ejes

centrales de la universidad pública latinoamericana, la autonomía académica y el financiamiento público. Ambos, sin duda, han tenido también modificaciones, pero aunque muy leves, permiten hablar de la desautonomización.⁴²

El cogobierno actual ha derivado de algunos reacomodos que han buscado dar mayor gobernabilidad, pero en sus líneas generales se conserva, pero con mayor peso formal o informal de los docentes y menos de egresados o estudiantes. Aunque la autonomía en lo normativo se ha ido modificando con los mecanismos de aseguramiento externo de la calidad, éstos no actúan sobre las estructuras de poder y gobierno.⁴³ Por su parte, predomina el financiamiento público y la gratuidad, aunque se ha producido un aumento de la diversificación de las fuentes financieras tal vez focalizada hacia los posgrados ante la existencia de menores retornos colectivos y mayores retornos individuales y la dificultad de financiar los costos crecientes que impone la calidad en este nivel. El proceso de cambios en curso, aún con muchos de los ejes de la universidad tradicional en términos de autonomía y financiamiento también generó resistencias paradigmáticas.⁴⁴

Sin duda, la autonomía ajustada a los nuevos tiempos es el mayor desafío y la mayor referencia de continuación con la tradicional identidad universitaria. Más allá de los cambios dados por la rendición de cuentas, la evaluación

⁴² Rama, Claudio, *La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias*, México, Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE), 2010.

⁴³ El único intento significativo de modificar las estructuras de poder, que fue la aprobación legislativa de una nueva ley de universidades en Venezuela, fue anulado al haber sido vetada dicha ley por el propio presidente Chávez. Tal iniciativa fue luego continuada en la ley de educación que, a través del concepto de “comunidad universitaria” en la elección, está propendiendo a que se incorpore con igual valor el voto de todos los actores universitarios. El mismo valor tendrán los estudiantes, docentes, empleados obreros y egresados, con la intención de cambiar los resultados que en todos los casos otorgarán más poder a los estudiantes. En tales escenarios, las elecciones en una universidad serán de decenas de miles de electores.

⁴⁴ Una expresión de esos enfoques se puede observar en Levy, Bettina y Gentilli, Pablo (compiladores), *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lbecas/espacio/espacio.html> (revisión 7 de mayo de 2011).

externa, el financiamiento concursable y el aumento de su oferta a distancia, incluyendo la virtualización, la universidad latinoamericana se mantiene con nuevos enfoques. Como dice Narro,

La autonomía universitaria implica la fidelidad a la misión académica. La autonomía, inherente al quehacer académico, no significa una introversión y un repliegue de la universidad sobre sí misma que la incomunique del resto de la sociedad y la convierta en una “torre de marfil”, sino al contrario: la actividad académica implica de manera esencial la comunicación del saber y de la cultura.⁴⁵

Para responder al aumento de la cobertura privada, la universidad pública, más allá de la virtualización de su modelo presencial, está flexibilizando su enfoque sobre la presencialidad y, en general, ha comenzado a diversificar su oferta e incursionar organizadamente en ofertas a distancia. Tales efectos buscan amortiguar la presión de acceso, alterar las perspectivas de una universidad elitista y aumentar la cobertura sin incidir en la lógica presencial, más allá de los cambios en ésta y cierta dinámica de semipresencialidad que se constata. La reforma de la virtualización tenía una lógica dada por el rol público en el acceso y la búsqueda de equidad. En aquellos lugares donde el modelo de acceso era selectivo, la educación a distancia tuvo su mayor expansión. En cambio, en los sistemas de acceso abierto, sobre todo Uruguay, Argentina, Bolivia y Guatemala, la apertura a modalidades a distancia fue menor. Al mismo tiempo, donde existió oferta con base en estas modalidades, ello contribuyó a la diversificación tanto de las universidades como de los sistemas de educación superior.

⁴⁵ Narro Robles, José, *Algunos retos de la universidad pública en América Latina*, 2009. http://www.ucr.ac.cr/medios/documentos/Jose_Narro_



Capítulo II

La nueva reforma de la diversidad universitaria: de la diferenciación institucional a la diversidad educativa

LAS REFORMAS DEL SIGLO XX

Como hemos analizado en el capítulo anterior, la universidad latinoamericana ha sido impactada y transformada en el siglo XX por diversas y sucesivas reformas, en cuanto visiones y concepciones sobre cómo articular la universidad a la sociedad. La condición para la irrupción de estos proyectos reformistas al interior de las universidades ha sido la autonomía y la libertad, ya que ellas han hecho posible su formulación e instrumentación.⁴⁶ La universidad latinoamericana es hoy el resultado de los impulsos reformistas, entre los cuales destacan el movimiento reformador de los estudios generales, las propuestas de departamentalización universitaria, las reformas tecnocráticas y las revolucionarias. Estas múltiples reformas han ido cambiando el perfil de su modelo arquetípico conformado a partir de las banderas de la reforma de Córdoba, que construyó la que se ha llamado la primera reforma de la educación superior en América Latina y que instauró la autonomía y la cogestión, las cuales han sido permeables y porosas a la introducción de cambios en su funcionamiento, en una forma lenta, gradual y consensual.

⁴⁶ Rama, Claudio, *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.

y luego la expansión privada, con lo cual creó un sistema dual y aumentó la tipología institucional sin alterar las estructuras pedagógicas ni curriculares.

Diferenciación pública

La radicalización universitaria de los setenta y la necesidad de producir una mayor apertura de ofertas fue la base de la diferenciación pública. En Venezuela se expresó en la Ley de Universidades de 1971, por la cual se crearon nuevas configuraciones a través de las universidades experimentales; en México, Argentina, Brasil, Perú o Bolivia, la universidad se regionalizó; en Costa Rica, Colombia y Venezuela se agregaron ofertas de educación a distancia: en otros países se crearon universidades pedagógicas (Venezuela, Colombia, México, Honduras), etcétera. En algunos países se dividieron las universidades públicas y se crearon nuevas universidades (Panamá, Nicaragua, Chile) y en otras se unieron institutos terciarios para fundar universidades (UPEL-Venezuela) y, de forma reciente, en Costa Rica, con el establecimiento de la Universidad Tecnológica. Algunas vertientes de la diferenciación de la universidad pública tuvieron una connotación regional al interior de los distintos niveles político-institucionales de los países. Con ello, la universidad pasó a ser más nacional y menos de las capitales o grandes ciudades. Muchas de las nuevas universidades tuvieron también menos nivel de autonomía. Esta diferenciación pública no se produjo en todos los países: Uruguay, El Salvador, Guatemala o República Dominicana conservaron su modelo monopólico que facilitó su derivación en macrouiversidades.

Diferenciación privada

La diferenciación dada por la expansión de la educación privada fue un proceso posterior, y tuvo su clímax desde mediados de los ochenta y en los noventa.⁴⁸ Nacida en el marco de la educación de élites religiosas, desde los ochenta se amplió para favorecer la absorción de las demandas insatisfechas

⁴⁸ Para ver el tema de la expansión privada en la región y también en otras zonas, Altbach, Philip (coordinador), *Educación superior privada*, México, UNAM, Porrúa, 2002.

generadas a partir de restricciones al acceso en el sector público, dadas las limitaciones de los recursos y los intereses de algunas instituciones de garantizar mínimos estándares de calidad. El aumento de las demandas de acceso ante la explosión de la educación media y las limitaciones a incrementar los recursos facilitaron esa expansión privada y la conformación del modelo dual. Esta fue una de las reformas más completas de la educación superior a escala regional.⁴⁹ La privatización aumentó la oferta, abarató los precios, expandió la diferenciación institucional y la competencia, y con ello acercó la universidad a las demandas, más allá de estructurarse con base en una reducida innovación y diversidad de modelos pedagógicos y curriculares.

LA REFORMA DE LA CALIDAD

La amplia diferenciación institucional tanto pública como privada, desde lógicas de mercado sin regulación, derivó en la diferenciación de la calidad por diversidad de calificaciones docentes y de las infraestructuras educativas. Tales realidades impulsaron a partir de mediados de los noventa una reforma de la calidad que ha propendido a acotar la diferenciación de los niveles educativos que el mercado, los gobiernos y las universidades conformaron con la diferenciación institucional. Ello facilitó la irrupción de agencias de evaluación y acreditación como palancas a una dinámica educativa centrada en la calidad. Este movimiento reformista derivó de la diferenciación anterior y se centró en la búsqueda de la calidad sobre una concepción de la educación como un bien público y la calidad como un resultado de los controles. Esto estructuró nuevas ideas y prácticas educativas a escala regional e introdujo sistemas de aseguramiento de la calidad sobre la base de estándares mínimos obligatorios con lógicas sistémicas públicas de los gobiernos, junto con una relativa

⁴⁹ Una visión regional de las reformas estructurales se puede ver en Rama, Claudio, *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006, y en Krotzsch, Pedro, *Educación supe-*

rior y reformas comparadas, Argentina, Universidad Nacional de Quilmes, 2001.

flexibilidad y voluntariedad de los estándares de alta calidad, impulsados por incentivos de recursos, de imagen o, incluso, legales en algunos casos.⁵⁰

Este impulso regulador caracterizó toda la región y fue, como referimos, una derivación de la alta diferenciación institucional de los ochenta y noventa que se desarrolló sin controles de calidad ni sistemas de información que permitieran el conocimiento de los niveles de calidad ofrecidos por las instituciones y sus profesionales. La focalización en el tema de la calidad y el establecimiento de las agencias de evaluación y acreditación fue una reforma propia y específica, resultado de un tipo de conformación de amplios y diversificados sistemas universitarios desde lógicas de mercado con baja regulación y dinámicas autónomas de autorregulación. La diversificación institucional anterior produjo un aumento de la diversidad de instituciones, pero, en general, no estuvo acompañada de información del valor real de las certificaciones y de garantías de la calidad. En este sentido, la diferenciación institucional de los noventa comenzó a ser, de modo necesario, acotada por las reformas que introducen los sistemas de aseguramiento de la calidad. Con las regulaciones de calidad, se reduce la tasa de crecimiento de instituciones y de oferta de programas, las cuales son más controladas. De hecho, el enfoque de calidad y la regulación buscó delimitar la diferenciación.

Decíamos que la reforma introdujo estándares y controles de calidad públicos ante una oferta tan diversa y un reclamo de información pública del valor de las certificaciones. Aunque hubo intentos de introducir los sistemas de aseguramiento a partir de lógicas sistémicas de autorregulación, ante la incapacidad de lograr esos consensos necesarios para una política corporativa sistémica, finalmente en toda la región se aprobaron marcos legales mediante los cuales los gobiernos nacionales comenzaron a constituirse en los garantes de la producción de la información y la calidad de la oferta. Ello se concibió con la regulación por medio del establecimiento de condiciones básicas de funcionamiento de los sistemas de educación superior en cuanto prestadores

⁵⁰ Una visión panorámica de la reforma de la calidad en los países de la región, se puede ver en CINDA-IESALC, *Los procesos de acreditación en el desarrollo de las universidades*, Santiago de Chile, CINDA, 2005; UNESCO-IESALC, *La evaluación y acreditación de la educación superior en América Latina*, La Habana, IESALC, 2005.

del complejo servicio de formación y habilitación profesional. Tal dinámica, sin embargo, introdujo una relativa desautonomización de la universidad latinoamericana,⁵¹ así como también una presión hacia la homogeneización de los sistemas universitarios.⁵²

Tal realidad también se expresó en una creciente proliferación de regulaciones, con amplias limitaciones a la diversidad y una pérdida de capacidad innovativa y de renovación de las instituciones y del propio sistema terciario.⁵³ El enfoque de la calidad se formalizó y burocratizó como regulación normativa y se estructuró promoviendo modelos únicos del proceso de enseñanza y no a partir de estándares mínimos de aprendizajes y diversidad de procesos educativos.⁵⁴

Esta reforma de la calidad tiene diversas fases que se han ido desarrollando a través de múltiples impulsos que están permitiendo pasar a sistemas más regulados y fiscalizados. Desde la génesis dada por la creación de agencias de evaluación y acreditación se ha ido evolucionando hacia amplios sistemas de aseguramiento de la calidad, a partir de una alta diversidad y cantidad de regulaciones tradicionales, así como de la irrupción de acreditaciones internacionales, y de licenciamientos y recertificación de competencias profesionales.⁵⁵ Tal escenario de fiscalización y control tanto de estándares

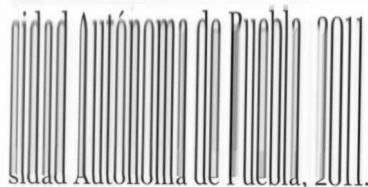
⁵¹ Este proceso llevó, en el caso de la Universidad de Buenos Aires, a un planteamiento constitucional. Finocchiaro, Alejandro, "UBA c/ Estado Nacional. Un estudio sobre autonomía universitaria", *Prometeo 3010*, Buenos Aires, 2004.

⁵² Rama, Claudio, *La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias*, República Dominicana, UNICARIBE, 2009.

⁵³ Para referir esos impactos en las limitaciones en la autonomía e innovación, véase, por ejemplo, para Argentina: Ruiz, Guillermo y Cardinaux, Nancy, *La autonomía universitaria: definiciones normativas y jurisprudencias en clave histórica actual*, Buenos Aires, UBA, La Ley, 2010. Para Colombia, ASCUN-Xiomara Zarur, *Autonomía universitaria. Un marco conceptual, histórico, jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*, Bogotá, ASCUN, 2004.

⁵⁴ Una evaluación de la evaluación para el caso de México, se puede ver en Díaz Barriga, Ángel (coordinador), *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas mexicanas*, México, IISUE, 2008.

⁵⁵ Rama, Claudio, *Paradigmas emergentes, competencias profesionales y nuevos modelos universitarios en América Latina*, Puebla, Benemérita Univer-



mínimos como de alta calidad ha comenzado a dar paso a un nuevo movimiento reformista centrado en los aprendizajes y la diversidad de los procesos de enseñanza, los currículos y las pedagogías, y no sólo en las instituciones. Dentro de este enfoque de calidad se articulan tanto las transformaciones curriculares como la internacionalización y la virtualización mediante una creciente digitalización del proceso de enseñanza. Más allá de la diversidad de la enseñanza, hay sistemas comunes de evaluación de los aprendizajes para finalmente licenciarse.

LA DIVERSIDAD COMO EJE DE LAS NUEVAS REFORMAS EN EL SIGLO XXI

Mientras que en la fase ochenta-noventa se produjo una diferenciación institucional, y desde mediados y fines de los noventa se avanzó hacia controles de calidad homogeneizadores, el nuevo movimiento impulsa la calidad a través de una diversidad curricular y pedagógica en una amplia y variada reforma centrada de la diversidad, que se expresa en múltiples direcciones. Desde algunas focalizadas en los aspectos curriculares, otras dirigidas a los aspectos de acceso, u otras más, a las diversidades pedagógicas, dentro de las cuales se expresa la educación a distancia y la propia virtualización de la enseñanza. Allí se verifica cómo se están instalando, por gobiernos o colegios profesionales, algunos mecanismos de evaluación de competencias mediante exámenes para ingresar al ejercicio profesional. Constituyen procesos de reformas que están creando las bases de “la universidad de la diversidad”, que es, por necesidad, plural y autónoma.

La introducción de estas reformas de la diversidad requiere flexibilidades pedagógicas y tecnológicas, que se conforman como la expresión de un amplio conjunto de políticas curriculares, pedagógicas y organizaciones, así como también tecnológicas, focalizadas en el aprendizaje. Muchas de ellas, incluso, se orientan a la atención de la diversidad de las personas y se identifican con políticas de acceso de las personas excluidas y que, por ello, también implican cambios pedagógicos y hasta curriculares: *braille* para ciegos, rampas para los lisiados, educación virtual o a distancia para los presos, educación intercultural bilingüe para los indígenas, amplitud de horarios nocturnos o sabatinos

para quienes trabajan, atención especial para las mujeres embarazadas, flexibilidad de documentación para inmigrantes o desplazados, cursos intensivos para estudiantes trabajadores o extranjeros, etcétera.

El tema, sin embargo, no sólo es la diversidad de sujetos de los procesos de enseñanza y que, por ende, impone diversidad de procesos de enseñanza, con diversidad de pertinencias, de estructuras organizacionales y de competencias, sino también diversidad misma de pertinencias, articulaciones, egresos, currículos y modalidades. Así, irrumpen también múltiples educaciones, como la educación teórica, la educación práctica, la educación en red, virtual, a distancia, semipresencial, y la educación especializada, como parte de esas diversidades curriculares y pedagógicas. En una de sus orientaciones “las reformas de la diversidad” apuntan a la creación de instituciones basadas en el diálogo con saberes indígenas, ya que el saber nace del intercambio entre paradigmas y de conocimientos diferentes. En otros casos, se apunta a instituciones que dialogan con el mercado a través de la articulación con las empresas por medio de incubadoras de empresas, parques tecnológicos o redes de investigación internacionales. Asimismo, se avanza a universidades totalmente virtuales e incluso sistemas de autoaprendizaje automatizados. Asistimos al desarrollo de ofertas basadas en pertinencias globales y a la creación de universidades de “clase mundial” o globales.⁵⁶

La diversidad es también el pasaje a nuevas formas de creación del conocimiento, el cual, como lo sostiene el modo dos de creación, que entre otros aspectos, implica alianzas diversas entre el mercado, la academia, la sociedad y el Estado, formatos inter- o multidisciplinares, articulación a la práctica y pluralidad de enfoques por competencias. También, la investigación como la docencia se transforma en modalidades muy diversas derivadas del uso del laboratorio informático y el abandono del aula tradicional. Uno de los caminos más significativos de las reformas de la diversidad y la calidad refiere a la incorporación de tecnologías de comunicación, a la digitalización y a las multimodalidades. Independientemente de que toda la educación comienza a incorporar las tecnologías digitales, una de las expresiones de la diversidad

⁵⁶ Salmi, Jamil, *El desafío de crear universidades de rango mundial*, Co-

será la virtualización del aprendizaje, las universidades virtuales y la enseñanza automatizada.

Es una dinámica que está produciendo impulsos reformistas diversos. Si bien puede haber cambios específicos en las universidades que promueven la virtualización, la equidad, la investigación, la articulación social, o la práctica académica, es un movimiento más amplio de corte sistémico que apunta a la diversidad. Es también una continuidad histórica, en tanto hemos ido pasando de la “universidad latinoamericana” como único arquetipo, tal como se expresó en los años cincuenta, a un escenario marcado por “las universidades latinoamericanas” en lo institucional y que, con este nuevo movimiento reformista, se concibe como una más amplia diversidad universitaria, no sólo en lo institucional, sino en lo propiamente educativo.

Este desafío de la diversidad y, por ende, de nuevas articulaciones diferenciadas entre las universidades y las sociedades, está construido sobre los pilares de los sistemas de aseguramiento de la calidad y los estándares mínimos obligatorios, pero también sobre la autonomía en la gestión que es la base que permite la diversidad de caminos. Ello impone que el debate del binomio “regulación-libertad” se torne complejo por la dificultad de controlar y regular la diversidad de los mercados de trabajo, de las instituciones y del conocimiento.

En los últimos años, uno de los enfoques de la reflexión intelectual en la búsqueda de dar una solución a ese núcleo aparentemente contradictorio se ha orientado al reconocimiento de las personas en el marco del multiculturalismo.⁵⁷ En la base de este criterio, está el concepto de interculturalidad, como sello contemporáneo de todas las sociedades modernas, en un mundo global que requiere el diálogo de las diversidades culturales como mecanismo de construcción de sociedades del conocimiento. Es el reconocimiento de que todos somos distintos y de que el intercambio y el trabajo en equipo son la base de la creación de conocimiento. No es una dinámica de tensiones fáciles de articular y congeniar la polaridad “diversidad-regulación”. Ello demanda lógicas sistémicas y dinámicas de negociación y niveles de libertad con estándares sistémicos mínimos. Nuestras sociedades heterogéneas y desiguales son

⁵⁷ Ver Taylor, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

el producto diverso de un histórico proceso de hibridación, de las mezclas de distintas culturas y mercados que crean o reproducen desigualdades y generan múltiples diferenciaciones.

No obstante, las diversidades no se acotan en las personas, sino que ellas son las bases y también las expresiones de los múltiples intereses, enfoques, niveles de demandas o proyectos de formación de capital humano. Igualmente, también es parte de una dinámica de mercados laborales cada vez más diferenciados como resultado de la expansión de los conocimientos, la globalización y el aumento de la división técnica y social del trabajo que dichos procesos han facilitado. El enfoque del currículo por competencias se apoya en la diversidad, e incluso reconoce las competencias multiculturales.⁵⁸ Las diversidades de personas, de pertinencias, de enfoques pedagógicos, de teorías del aprendizaje, de tecnologías y de herramientas informáticas, de instituciones educativas, mercados laborales y su reconocimiento, es la gran característica del siglo XXI, y es el eje, en lo educativo, de políticas de reconocimiento de la diversidad, políticas proactivas de compensación, articulación de saberes y dinámicas de autonomía, libertad en los procesos de docencia e investigación y enfoque centrado en el aprendizaje de competencias. No hay una diversidad buena y otra mala. Todas son expresiones de las sociedades y sus diversos grupos y, por ende, las reformas de la diversidad propenden a la flexibilidad curricular, recorridos individuales, múltiples ambientes de aprendizaje y multimodalidades.⁵⁹

⁵⁸ Argudín, Yolanda, *Educación basada en competencias. Nociones y antecedentes*, México, Trillas, 2005. Al respecto, véase la bibliografía de Sergio Tobón. *Una pequeña síntesis en Aspectos básicos de la formación basada en competencias*, Talca, Chile, MECESUP, 2006. <http://www.uv.mx/facpsi/proyectoaula/documents/Lectura5.pdf>. Véase Guerrero Serón, Antonio, "El enfoque de las competencias profesionales: una solución conflictiva a la relación entre formación y empleo", *Revista Complutense de Educación* 155N: 1130-2496, vol. 10, u. 1:335-360, 1999. <http://revistas.ucm.es/edu/11302496/articulos/RCED9999120335A.PDF>. También a quien ha trabajado más el tema: Perrenoud, Philippe, "La formación de los docentes en el siglo XXI", Facultad de Psicología y Ciencias de la Educación, Universidad de Ginebra. *Revista de Tecnología Educativa* (Santiago, Chile), vol. XIV, núm. 3, 2001. http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2001/2001_36.html

⁵⁹ La diversidad es vista como una expresión de los cambios en las sociedades. Barnett, Ronald, *A universidades em uma era de supercomplexidade*,



Brasli, Editora Anhembi Morumbi, SP, 2005.

Estas reformas tienen, por ende, múltiples espacios de concreción. Las personas privadas de su libertad en las cárceles, por ejemplo, constituyen una vasta población, muchas de las cuales podrían ingresar al nivel superior, pero están excluidas de esta posibilidad con base en los modelos actuales presenciales, en tanto la universidad no traspasa esas rejas ni tampoco las barreras que aíslan a las comunidades indígenas donde se requieren pedagogías más participativas. En ello, sin duda, es necesaria la acción pública que acompañe las flexibilidades normativas que permitan las diversidades de las modalidades.

En distinta dimensión, también hay demandas como las de las empresas o de estudiantes que requieren competencias idiomáticas o informáticas o la adquisición de habilidades y destrezas que les permitan la innovación, el trabajo a escala global o la creación de campos interdisciplinarios o sistémicos de saberes. Los estudiantes trabajadores o de quintiles menores demandan un enfoque más centrado en competencias que los grupos sociales de mayores ingresos, cuyo acceso al trabajo profesional lo tienen más asegurado, y también los diversos grupos o las empresas que requieren creación de saberes e innovaciones, o los mercados laborales que reclaman habilidades y destrezas con nuevas competencias para el siglo XXI. En este sentido, el movimiento reformador de la diversidad es un movimiento de valores, de libertades y compromisos diferenciados de las instituciones con sus propias vocaciones o misiones, para facilitar y construir los caminos que reclaman los grupos socio-culturales y los distintos mercados y demandas sociales y laborales.

LA DIVERSIDAD Y LOS NUEVOS ESCENARIOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La rápida renovación de saberes está produciendo un nuevo escenario en la educación superior, ya que las tradicionales estructuras de transferencia de saber, o sea, los profesores, no tienen la capacidad suficiente para apropiarse de la actual multiplicidad de nuevos saberes. Algunas de las prácticas de enseñanza aún vigentes resultan obsoletas, situación que requiere un proceso rápido de renovación, simultáneo, de saberes y destrezas, y de apertura de las aulas, incorporación de TIC y cambio de las instituciones. En este dinámico escenario nadie puede acceder a la totalidad del conocimiento y, por ende, a su

transmisión, lo cual lleva necesariamente a reflexionar sobre el nuevo rol del docente y de las instituciones y el nuevo rol educativo en facilitar los accesos libres a la información, así como conectividad y las competencias informáticas para acceder a la diversidad.

En el nuevo contexto del cambio sociotecnológico, los sistemas educativos están realizando giros copernicanos para reconfigurarse como sistemas de aprendizajes focalizados a la capacidad de aprender y al aprendizaje de saberes utilizables en contextos de creciente obsolescencia y renovación de los conocimientos y de irrupción de nuevas tecnologías comunicacionales. En este nuevo contexto de saberes y tecnologías, el docente comienza a cumplir la función de tutor y el currículo se estructura por competencias con diversidad de modalidades pedagógicas y de recursos instruccionales.⁶⁰ La multiplicidad de recursos de aprendizaje es la expresión que da lugar a la desaparición del libro único, de un solo método y una única modalidad.

El docente pasa a ser un profesional actualizado y con habilidades para contribuir a que los estudiantes busquen y obtengan adecuadamente la información, procesen los diversos saberes, seleccionen los recursos de aprendizaje más acordes con sus formas de absorber conocimiento y construir competencias, investiguen realidades diferenciadamente con sus propias escogencias de métodos y busquen y hasta propongan nuevas hipótesis y teorías. El aprendizaje haciendo irrumpe a través de pedagogías informáticas y acceso a diversidad de interacciones educativas. El cambio del rol del docente, que deja de ser un mero transmisor de saberes del pasado, es también el cambio de las instituciones, que hacen que el diálogo intercultural, interdisciplinario, intersocial, e intertecnológico, o sea, el diálogo de saberes y de perspectivas distintas, de formas de abordajes diferenciados, sean, a su vez, la base de nuevas concepciones pedagógicas, asociadas a la práctica, la educación especializada de posgrado, la virtualización, y que se articulan en un enfoque por competencias, capacida-

⁶⁰ Una visión muy diferenciada de multiplicidad de desarrollos tecnológicos y pedagógicos asociados a las TIC que van cambiando el rol del docente se puede ver en las memorias de los trabajos aceptados en la Conferencia Conjunta Ibero-americana sobre Tecnologías para el Aprendizaje (CcITA-2009), en Prieto Méndez, Manuel E. y otros, *Recursos digitales para el aprendizaje*, México,

des y comprensiones múltiples. Esta diversidad de modalidades educativas y libertades es también un componente de la diversidad de saberes, la ausencia khuniana de verdades y el diálogo de los diferentes enfoques.

En este sentido, las nuevas reflexiones ponen el acento en el reconocimiento de que las instituciones no pueden contener y, por ende, tampoco transmitir todos los saberes. Ellas plantean tanto la diversidad de métodos como la especialización institucional y la necesidad de articulación y de vinculación dentro de redes globalizadas con acento en los mercados, las múltiples pertinencias, y las prácticas y pasantías académicas, las distintas combinaciones tecnológicas, lo virtual ámbito de convergencia o la investigación interdisciplinaria. La inclusión de otros sectores socioeconómicos contribuye en este sentido a crear los diálogos necesarios para que las universidades puedan expandir sus propias fronteras del conocimiento y el trabajo en redes especializadas permite diálogos de diversidades que siempre incluyen lo internacional. La investigación es un caso claro, ya que en tanto se estructura crecientemente como un diálogo y una alianza entre el mercado, la academia y la sociedad, como concibe la teoría de la triple hélice, existen multiplicidad y diversidad de potenciales alianzas y diálogos.

La reforma de la diversidad busca ampliar los procesos educativos y superar la mera existencia de sistemas diferenciados en lo institucional, pero homogéneos en lo académico al impulsar lógicas educativas múltiples y deshomogeneizadas ajustadas a las personas. Las tecnologías educativas virtuales son un piso en estas reformas al facilitar el acceso a la diversidad, la individualización de los aprendizajes, el trabajo en red y la convergencia.

El nuevo enfoque de las reformas se centra en lo diverso como expresión social, pedagógica y epistemológica, y también en su contribución a la construcción de espacios de conocimiento, en la necesidad de integrar lo local y lo global, lo presencial y lo virtual, lo teórico y lo práctico, lo público y lo privado; en el marco de currículos flexibles, libertad de cátedra, enfoques por competencias, diferenciaciones institucionales y autonomía de gestión, y también en estándares mínimos como base de la equidad.⁶¹ Es una reforma que, funda-

⁶¹ Este escenario es visto también como una forma asociada a la responsabilidad social universitaria desde un enfoque de la ética. Zuluaga, Silvio,

mentalmente, se dirige a los estudiantes como sujetos sociales e individuales, mucho más que otras reformas más orientadas a las instituciones, las formas educativas o la política. Son, además, las formas de dar respuestas a la peor desigualdad que existe y que se está expandiendo a escala global: la inequidad en el acceso al saber y la brecha del conocimiento, y que, por ende, hace del excluido el objeto de la reforma.

La región, en los años ochenta-noventa, inició la diferenciación institucional; después, las prácticas regulatorias han introducido enfoques, que aunque nacidos desde la necesidad de establecer estándares mínimos, han tendido a acotar todos los componentes del proceso de enseñanza, y con ello han limitado cada vez más la diversidad y libertad necesaria de la educación contemporánea. En este sentido, la reforma de diversidad es la demanda de libertad buscando un equilibrio entre regulación e innovación. Como nunca cabe recordar la frase de Felipe González: “La burocracia no tiene imaginación. La innovación está en la sociedad”. Sin duda, las universidades no pueden realizar todos sus fines, sino que se requieren políticas públicas que faciliten la investigación a través de estímulos, o la movilidad académica estudiantil y docente a partir de sistemas de reconocimiento y creditización de los aprendizajes.

El equilibrio de tanta regulación como sea necesaria y tanta libertad y diversidad como sea posible es el principio de la creación de conocimiento y mejoramiento de la calidad. Por ello, se requiere promover el diálogo de diversidades, la confrontación de enfoques y perspectivas entre distintos, ya que es con diálogo y trabajo entre las diversidades como se crea el conocimiento.⁶² Este no se construye con base en certezas, sino gracias a los interrogantes que surgen entre seres distintos que se comunican, formulan y abren caminos educativos con autonomía. Desde este enfoque, la construcción de universida-

Responsabilidad social universitaria. Estudio de caso sobre paz y competitividades de la Universidad Autónoma de Manizales, Colombia, UAM, 2009.

⁶² Edgar Morin ha analizado ampliamente el proceso colectivo y entre distintos en la generación del conocimiento. Al respecto, ver *El método. El conocimiento del conocimiento*, Madrid, Cátedra, 1988, o el archiconocido *Los siete saberes necesarios a la educación del futuro*, Caracas, CIPOS I-IESALC, 2000.



des de la diversidad se produce cuando se da cabida a toda la sociedad y a sus diversos sectores, con sus propias interpretaciones y acciones.

LAS MÚLTIPLES DIVERSIDADES UNIVERSITARIAS

Diferentes somos todos, y la sociedad ha ido promoviendo que seamos más diversos y, en consecuencia, más libres. En este contexto se plantea la *multiversidad* como expresión de un movimiento que, habiendo pasado de la universidad como un arquetipo único, construye la diferenciación institucional y requiere ahora la diversidad académica como expresión de las distintas misiones institucionales, de sus diferenciados cuerpos académicos, de la multiplicidad de movimientos estudiantiles o de tecnologías, modelos pedagógicos y pertinencias. Ello determina que las reformas de la diversidad tengan multiplicidad de orientaciones y que, por ende, se tiende a perder su unidad conceptual. Puede reducirse y acotarse a una diversidad específica, pero vista globalmente es una multidiversidad. Entre los diversos caminos, encontramos las reformas que apuntan a la diversidad curricular, las cuales incorporan la flexibilidad de recorridos y las competencias.⁶³

Igualmente, las reformas de la diversidad pedagógica apuntan a cambios en los métodos de enseñanza, a la salida del aula, a la incorporación de las TIC, la educación digital y la virtualización, o a una mayor intensidad de las pasantías y prácticas en la movilidad académica. Podemos referir también las reformas que señalan la diversidad de pertinencias y atienden los diferentes mercados laborales, los diversos niveles de demandas regionales, donde lo *glocal*,⁶⁴ lo local, lo nacional o lo internacional se mezclan diferenciadamente

⁶³ Para analizar la diversidad en lo curricular, véase Fernández, Alejandra, *Universidad y currículo en Venezuela. Hacia el tercer milenio*, Caracas, UCV, 2004. En la línea de la diversidad del enfoque por competencias, véase Sacristán, Gimeno (compilador), *Educación por competencias, ¿Qué hay de nuevo?*, Morata, Madrid, 2008. Otro modelo específico de desarrollo curricular y pedagógico, véase en Araujo, Ulises y Sastres, Genoveva (coordinadores), *El aprendizaje basado en problemas. Una perspectiva de la enseñanza en la universidad*, Gedisa, España, 2008.

⁶⁴ Una original visión de lo glocal, como espacio de lo local y lo global, se puede referir en González Cruz, *Lugarización y globalización*, Venezuela, Universidad del Valle del Monboy, 2001.

en las estructuras curriculares.⁶⁵ Ello se asocia también a las reformas de las diversidades de articulaciones, con múltiples opciones sociales, económicas, regionales o políticas.⁶⁶ Relacionado con lo anterior, podemos hablar de las reformas que atienden la diversidad de sujetos educativos y la multiplicidad o especialización de los estudiantes. La diversidad de accesos es también la forma en que se expresará este objetivo de la inclusión.

LAS MACROTENDENCIAS UNIVERSITARIAS

La reforma de la diversidad es mucho más que multiculturalismo o multipedagogismo. Ella está inserta en el marco de transformaciones más amplias de los sistemas universitarios y de grandes macrotendencias. Al estudiar la prospectiva de los sistemas universitarios, se verifican cambios tendenciales que se consolidan en seis macrotendencias, con sus propios impulsores y que generan, a su vez, sus respectivas macrotensiones, así como las orientaciones de las diferentes reformas.⁶⁷ Esas fuerzas conforman un escenario tendencial diverso, conflictivo y contradictorio de transformaciones que aumentan el nivel de entropía del sistema terciario en la región en el contexto de la globalización, la mercantilización, los cambios tecnológicos y la expansión de los conocimientos.

Entre esas macrotendencias-macrotensiones, podemos referir a los binomios de la masificación-deselitización de la educación superior (derivados de la tendencia a la expansión de la cobertura, la diferenciación estudiantil y la de los accesos); la diferenciación-deshomogeneización (derivada de la dife-

⁶⁵ Para analizar las características del currículo internacional en el proceso de internacionalización de la educación superior, véase Gacel-Ávila, *La internacionalización de la educación. Paradigma para la ciudadanía global*, Universidad de Guadalajara, México, 2003.

⁶⁶ Un buen análisis de caso de México en los noventa se puede observar en Martínez, Felipe, *La federalización de la educación superior en México. Alcances y limitaciones del proceso en la década del noventa*, México, ANUIES, 2002.

⁶⁷ Hemos analizado las macrotendencias y macrotensiones en Rama, Clau-
La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias,



República Dominicana, UNICARIBE, 2009.

renciación institucional, la fragmentación institucional, de complejización de las universidades, y la tendencia a la flexibilización de las estructuras curriculares); la regulación-desautonomización (derivada del aumento del rol del Estado como fiscalizador, del establecimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad, del nacimiento de regulaciones internacionales); la internacionalización-desnacionalización (derivada de la globalización de los flujos de conocimiento, de la especialización con los posgrados y de la acreditación internacional como mecanismo de aumentar el valor de las certificaciones, con convergencia de los estándares a través de la recertificación de competencias); la virtualización-despresencialización (derivada de la transformación de las industrias culturales en industrias educativas con la digitalización y la expansión de la educación a distancia virtual); y la mercantilización-desgratuitarización de la educación superior (resultado del aumento de los costos educativos y la diversificación de las fuentes financieras, la privatización y la propietarización de la investigación y el conocimiento).

Modelo educativo	Variables	Macro Tendencias	Macro Tensiones:
Élite	-Matrícula	Masificación	Des-elitización
	-Acceso		
	-Políticas		
Autonomía-Lib	-Evaluación	Regulaciones	Des-automatización
	-Instrumentos		
	-Certificación		
Homogéneo	-Organización	Diferenciación	Des-homogeneización
	-Diferenciación		
	-Currículo		
Gratuidad	-Extensión	Mercantilización	Des-gratuitarización
	-Financiamiento		
	-Ed. privada		
Nacional	-Investigación	Internacionalización	Des-nacionalización
	-Nuevos provee.		
	-Regul. intern.		
Presencial	-Posgrado	Virtualización	Des-presencialización
	-Acred. intern.		
	-NTIC		
	-EaD		
	-Normas EaD		

Estas macro tendencias se están produciendo en América Latina en todos los sistemas terciarios nacionales, con sus propias especificidades en los niveles locales, pero que convergen en el ámbito regional en relativa sintonía y marcan el contexto de “las reformas de la diversidad” como motores impulsores de esas macro tendencias. Tal vez, sean incluso procesos que atraviesan todas las regiones a escala mundial y que se conforman como dinámicas globales de la educación superior. Estas macro tendencias pautan los ejes de las reformas y transformaciones en curso, y son, al mismo tiempo, los espacios de tensiones políticas, conflictos académicos e institucionales, en virtud del pasaje desde los marcos de funcionamiento y paradigmas anteriores hacia nuevas dinámicas universitarias, con complejos escenarios de cambios en la política, reformas académicas y reingenierías tecnológicas, así como reformas organizacionales del poder.

Las transiciones en curso en las universidades y los sistemas de educación superior son múltiples, entendiéndose por transición el proceso mediante (y durante) el cual determinadas reglas de juego son transformadas hasta producir una nueva forma de funcionamiento, más flexible y eficiente de los sistemas de educación superior. La prospectiva no permite visualizar el largo plazo, pero sí asegurar que será una dinámica de tensiones y cambios. La transición se percibe entonces como un tiempo complejo impulsado por reformas, con diversos impulsos y de difícil predictibilidad sobre el comportamiento de los actores. Se constituye como un tiempo regido por la definición e instrumentación de nuevas reglas de funcionamiento institucionales, y el desarrollo de nuevas articulaciones sociales, académicas y normativas que van incentivando y desarrollando los ejes que facilitan la organización de los cambios.

El comportamiento de los actores políticos, económicos y académicos, y de sus ideas fuerzas, se han mostrado como la dimensión relevante de esos procesos de transición. Sin embargo, más allá de las orientaciones tendenciales, la transición está condicionada por la acción de los actores políticamente significativos de los procesos de creación y transmisión de saberes y en las ideas de autonomía en el entorno universitario. Los actores actúan en este escenario como impulsores de sus particularidades visiones de cómo se responde a esos contextos que imponen las macro tendencias citadas. En este sentido, las reformas de la diversidad se constituyen en el paraguas que facilita e impulsa la

macrotendencia a la deshomogeneización que se apoya en los conocimientos nuevos, el mercado, la internacionalización y la virtualización. Hacia finales del siglo XX e inicios del XXI han surgido nuevos impulsos reformistas, dados por la diferenciación, la virtualización y la internacionalización. Estos dos últimos, aparte de promover procesos reformistas, se constituyen en nuevas misiones de la universidad, por lo que se convierten en transformaciones obligatorias a todas las universidades y como palancas para el mejoramiento de todas las misiones anteriores de la universidad, por ejemplo, la docencia, la extensión o la investigación, las cuales no se pueden cumplir por entero sin internacionalizarse y virtualizarse.

Así, las reformas de la diversidad parecen constituirse en el mecanismo de facilitación, legitimación y organización de las transiciones universitarias, en tanto tocan las bases de la identidad universitaria, a saber, la libertad de las comunidades académicas, la autonomía de las instituciones y la construcción de recorridos académicos propios de los estudiantes. Sin ello, las reformas tienen baja viabilidad.

Las reformas de las diversidades no trazan un camino claro, sino múltiples llenos de tensiones, en los que las propuestas reformistas imponen cambios de dirección y entonación permanente de las políticas, en tanto pasaje de una forma de organización de los sistemas de educación superior a escala global, de sus fines y cometidos, y de la distribución del poder entre los actores e instituciones, hacia una nueva y distinta articulación institucional en la cual distintos actores interactúan y se producen modalidades de asignación y distribución del poder cada vez más diferenciadas. Las variables actúan de manera independiente, pero convergen en esas grandes macrotendencias que hemos referido, y que, además, son contradictorias entre ellas, lo que muestra un escenario inestable de fuerzas en pugna con orientaciones diferenciadas. Las reformas de la diversidad tienen, en este sentido, un alto grado de indeterminación de las acciones políticas de los actores en la medida en que pueden ser parte de un proceso de redefinición y de reingeniería misma de las instituciones, y en este contexto, luchan contra el exceso de las regulaciones públicas al tiempo que reafirman los estándares mínimos. Es una etapa de incertidumbre que no ayuda a definir de antemano las estrategias y los comportamientos de los actores involucrados y que constituirán nuevos escenarios, nuevos fu-

turibles sobre los ejes de la prospectiva tendencial entre libertad y regulación. Algunos, incluso, pueden pensar en una universidad de pensamiento único con organizaciones idénticas y currículos y pedagogías similares.

LA DIVERSIDAD, EL SISTEMA, LA ESPECIALIZACIÓN Y LA REGULACIÓN PÚBLICA

La diversidad promueve necesariamente la especialización. Mientras la diversidad es infinita, ésta limita la posibilidad de una institución de cumplir y acometer todas sus posibles expresiones. No hay una sola diversidad, sino que ella tiene múltiples expresiones y formas. Esto tiende a una especialización universitaria en sus propios fines y misiones. Es una dinámica por la cual las universidades se especializan y con ello los sistemas universitarios se diversifican. No hay pensamiento único ni modelos únicos, sino diferenciación institucional y diversidades educativas. Por ello, la diversidad se construye con discursos diferenciados y también con pluralidad de discursos reformistas y, por ende, de movimientos académicos o estudiantiles, muchas veces hasta contradictorios. Su unidad está dada por ser expresiones de demandas y necesidades de diversidad. Tal realidad sólo es posible sobre la base de la autonomía y la libertad de cátedra, pero también sobre ejes de política pública para mantener equilibrios, incentivar o proteger algunas expresiones sociales y fijar mínimos colectivos de calidad de la oferta.

La reforma puede ser vista, en lo atinente a un enfoque de derechos, como una expresión de derechos tanto de primera como de segunda generación. Requiere la libertad frente al Estado para que las universidades y sus actores educativos puedan desarrollar sus objetivos sin interferencias, pero también son reformas de segunda generación, ya que requieren el papel del Estado que facilite las posibilidades para que puedan ejercer estos derechos. No es, sin duda, éste un escenario de equilibrios fáciles. Vale la pena detenerse en la discusión sobre las políticas proactivas de compensación que han planteado el acceso a los servicios educativos de unos grupos de personas a causa de su situación de desigualdad preexistente, por encima de otros.⁶⁸ En Brasil, la

⁶⁸ Para conocer el grado de desarrollo de las políticas de compensación en la región, Pedroza Flores, René y otros, *Políticas compensatorias para la*



política de cupos para la población de color chocó con la Corte Suprema, que estableció que dichas iniciativas legislativas violaban el principio liberal de igualdad de las personas y que eran inconstitucionales. La misma situación se ha dado en California, la cuna de las políticas proactivas. Ello plantea la necesidad de equilibrios en las reformas de la diversidad, y una compleja discusión sobre el cambio del rol de la educación con el propósito de que se convierta en un instrumento para alcanzar la igualdad de oportunidades, y pasar a un nuevo rol que impulse diferencias para alcanzar la igualdad entre las personas.

La diferenciación institucional fue la reforma universitaria de los ochenta y noventa, cuando lo dominante fue el aumento de la tipología, pero sobre modelos iguales (facultades, organizacional, estructura de clases, pedagogías, currículos), con una diversidad creciente de calidad por lógicas de mercado y recursos, de la formación docente (capital humano) y la infraestructura (capital dinero). Esto impulsó la posterior reforma de la calidad que introdujo las agencias de evaluación y fijó estándares mínimos como base de la igualdad de oportunidades educativas. Esta regulación pública, sin embargo, impuso controles y estándares que reducen la autonomía y la innovación, y con ello la calidad, en la medida en que ésta es una expresión de la contrastación de las diferencias. Cuando todos los programas e instituciones cumplan los cientos de estándares mínimos de calidad que se exigen a los programas, se tendrá un formato de universidad única con distintos nombres, pero iguales misiones.

En ese contexto está naciendo una demanda de diversidad, que es, al mismo tiempo, la búsqueda de siempre de la libertad y la autonomía de las instituciones y comunidades académicas que pretenden construir sus caminos pedagógicos y curriculares con sus propios paradigmas y su visión y misión específica. La excesiva regulación, el avance de guías más exigentes, y de estándares para todos los procesos educativos, plantea un borde complejo entre libertad y autonomía como mecanismo para alcanzar la calidad a través de la diversidad, o calidad a través de la burocratización y regulación de los procesos educativos. La diferenciación, así como la autonomía, es la base de una diversificación que abre las puertas al multiculturalismo, currículos y recorridos más libres y variados, y pedagogías y modalidades propias de cada institución. No obstante, la reforma de la diversidad es mucho más que multiculturalismo y políticas de compensación de acceso. Es también mul-

tipedagogismo, multcurrículo, multimodalidades, pertinencias múltiples y autonomía académica por medio de la flexibilización, la innovación curricular, la digitalización de los procesos de enseñanza-aprendizaje y la libertad de recorridos educativos.

Capítulo III

El nuevo contexto de la educación superior en América Latina

La década del 2000 al 2010 constituyó una década de alta expansión y consolidación del modelo universitario que se comenzó a organizar desde los años ochenta en la región, que al mismo tiempo implicó el impulso de nuevas transformaciones de los sistemas universitarios. Ello estuvo asociado a una expansión de las economías latinoamericanas apoyada en la apertura, la exportación de productos primarios, el ingreso de capitales y una mayor acción del Estado en la redistribución de los beneficios del aumento de los precios de las materias primas a escala mundial. La focalización en la exportación de productos primarios se produjo junto con su aumento de valor agregado, todo lo cual demandó recursos humanos altamente capacitados.⁶⁹ En el sector universitario, la demanda de trabajo afirmó un acento mayor en la calidad de los aprendizajes. Dicha realidad se dio en el contexto donde el sector público aumentó de modo significativo su regulación y las universidades públicas estructuraron nuevas alianzas políticas y se convirtieron en actores sistémicos y no marginales a la alta política, como se habían posicionado en las décadas anteriores. El cambio político y los triunfos de la izquierda a niveles de algunos países o de Estados favorecieron ese proceso. A la vez, el sector privado

⁶⁹ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2007*. Capítulo III. Calidad de la educación: las desigualdades más allá del acceso y la progresión educativa, Santiago, 2007.

pasó a ser un sector cada vez más regulado y bajo un proceso de concentración a través de la integración de grandes grupos empresariales y educativos, y también un importante actor político, al pactar nuevas alianzas políticas por su peso en la matrícula. El eje dominante de los sistemas se centró en bajos niveles de conflictos y una expansión de la universidad pública, que vio aumentar sus salarios y las matrículas; esto, aunado a mejores infraestructuras y una ampliación de políticas orientadas a la calidad. Los aspectos contextuales de la dinámica en la década se pudieran concentrar en los diversos aspectos, entre los cuales resalta la virtualización.

POLÍTICA: AUMENTO DE LA REGULACIÓN PÚBLICA

La compleja desigualdad ética impulsada por la selectividad que daba acceso gratuito a unos en el Estado y pagante a otros en el sector privado tensionada por las restricciones de los presupuestos públicos y los ingresos económicos de las familias, no ha podido construir sistemas universitarios, una alta legitimación política ni la ausencia de conflictos larvados. Con el aumento de la desigualdad, se ha construido una sustentación política mediante una concepción de la educación como un “bien público” con sus diversas adjetivaciones social e internacional para reducir la relativa desigualdad del modelo dual, y al mismo tiempo legitimar la obtención de importantes presupuestos e imponer una mayor regulación sobre la educación privada.

La década se caracterizó por ser centro de un debate sobre la regulación de la expansión de la educación privada que se produjo en los ochenta y los noventa. La universidad pública autónoma latinoamericana buscó impulsar este enfoque y constituir alianzas políticas enfrentando a las fuerzas y partidos que facilitaron las aperturas y la libertad de funcionamiento y expansión de la educación superior privada. Tal orientación obtuvo más acceso a recursos condicionados a resultados, una mayor restricción a la oferta privada y un aumento del peso estatal en la regulación y la cobertura. Aunque al comienzo el sistema público universitario se resistió a aceptar un rol regulador del Estado, el objetivo de reafirmar sus demandas de regulación sobre los merca-

dos privados y aumentar las transferencias públicas y su cobertura, terminó

aceptando, relativamente, un cierto pasaje desde la regulación tradicional al interior de las universidades a una nueva regulación pública desde incluso nuevos organismos públicos. Ello se expresó en la aceptación y expansión de sistemas de aseguramiento de la calidad, expresados en agencias de evaluación y acreditación externa, estándares mínimos crecientemente exigentes y procesos de fiscalización y control gubernamentales y sistemas de licenciamiento y recertificación académicos, con distinta intensidad y entonación en los diversos países. No en todas partes se construyó el modelo de regulación sistémico, sino que el carácter autónomo de las universidades públicas mantuvo lógicas con mayor o menor intensidad de la regulación dual que conservó y expandió las tensiones entre el sector privado regulado y el sector público autónomo. Tal dinámica no contribuyó a la legitimación amplia de los ámbitos reguladores duales por parte de las distintas instituciones.

La discusión sobre el concepto del bien educativo se articuló con el marco de posiciones políticas que concibieron a la educación como una responsabilidad dominante de los Estados nacionales, y de una alta regulación y restricción a la libertad de la educación privada, en todos los niveles, pero con especial atención al universitario y al privado internacional.

Durante la década, más allá de un horizonte general diverso y multicolor de la educación superior, se dio un sostenido aumento de la regulación, que acompañó la expansión de la cobertura, la mercantilización, la internacionalización y la virtualización en complejos equilibrios y matices diferenciados en la región.⁷⁰ Hubo en esta línea ejes de conflictos alrededor de una orientación más focalizada a lógicas mercantiles y aperturistas, y otra más estatista, reguladora y nacional. Para algunos, fue visto como una polarización entre políticas orientadas a la apertura y al reconocimiento de la necesidad de regulaciones internacionales, que permitan igualdad de condiciones y mayor competitividad, y posiciones dirigidas a establecer restricciones a algunos desarrollos internacionales sobre la base de políticas proteccionistas nacionales, también con sus propias particularidades de buscar la construcción de espacios subregionales.

⁷⁰ Rama, Claudio, *La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias* (tercera edición), México, ILCE, 2010.

Las regulaciones han estado orientadas al control de los estándares mínimos de oferta, estándares y procesos de evaluación y sistemas de financiamiento y de incentivo, entre otros, y que han planteado limitaciones a la gestión autónoma sobre la base de una relativa ineficacia de la autorregulación. En esa visión simple, el establecimiento de restricciones se asoció a la educación como un “bien público” que implicó restringir la libertad de privada, las propias autonomías públicas, así como el amplio aprovechamiento de las ventanas de oportunidades que se abren ante los cambios en las tecnologías, la expansión del conocimiento y la globalización de los mercados y factores de producción. El concepto de la educación superior como un bien público ha derivado, de igual modo, en el basamento conceptual de una mayor regulación desde los gobiernos sobre el sistema universitario y no únicamente sobre lo privado. La defensa de la autonomía volvió a la agenda de la educación superior en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Colombia. El aumento de la regulación pública se realizó a través de mayores estándares y fiscalizaciones de licenciamiento (casi toda la región), rendición de cuentas (Colombia, Chile y México), negociaciones presupuestarias (Costa Rica) e incentivos específicos (México), creación de agencias de evaluación y acreditación (Chile, Venezuela, Panamá, Nicaragua, Brasil, Bolivia, Perú, etcétera), certificación y recertificación profesional (Brasil, México y Colombia).

COBERTURA: CONTINUACIÓN DE LA EXPANSIÓN DE LA MATRÍCULA

En esta década continuó y se elevó la matrícula tanto del sector público como del privado. La expansión pública fue más grande que en los noventa y fue resultado del incremento de los recursos y de las plazas y cupos públicos en toda la región, de la cantidad mayor de instituciones públicas en la región, en especial en Brasil, México y Venezuela, del aumento de la gratuidad en Ecuador, Venezuela y Uruguay y del incremento generalizado de los precios de las matrículas privadas ante la presión de la calidad.

En el sector privado, la expansión de la matrícula fue menor que en los noventa, lo que se asocia al aumento de las escalas de las instituciones, por

una cantidad menor de instituciones nuevas y una gestión más empresarial en

algunos casos a través de sociedades anónimas y propiedad de corporaciones internacionales. Todo ello ha permitido acompañar la expansión de la demanda por la generalizada expansión económica en casi toda la región. El sector privado aumentó en términos absolutos, aunque a tasas mucho menores que en la década pasada.

La expansión de la matrícula implicó un salto de 23.8% de la cobertura, que representaba 11.3 millones de estudiantes en el 2000, a 41% de la cobertura, esto es, 24.8 millones de estudiantes en 2010.⁷¹ Ello representó un aumento de 72% de la cobertura en la década, o sea, un incremento sostenido de la cobertura de 5.9% interanual. La anterior fue una tasa muy superior a la de la década de 1990 al 2000, que fue de 5.3% interanual, muy superior, incluso, que la de 1980-1990, que fue 3.8% interanual, y sólo inferior a la tasa de 1970-1980, la cual, con un tamaño muy inferior en números absolutos de los sistemas terciarios, fue de 8.1% anual. El crecimiento de 5.9% de la cobertura entre 2000 y 2010 fue casi siete veces superior al incremento de la población del grupo etario de veinte a veinticuatro, quizá mostrando el ingreso de estudiantes de otras edades, por ejemplo, los de posgrado y los de educación a distancia. El crecimiento 2000-2010 fue comparativamente el mayor a escala mundial, y permitió a la región ser la tercera en cobertura, luego de Estados Unidos y Europa occidental, con 70%, y Europa central y oriental, con 64%. Siendo la media mundial 26% de cobertura bruta, la región la superaba en 2010 con 57%.⁷² Todo ello revela la vitalidad de los sistemas universitarios y, al mismo tiempo, el mantenimiento de los centros de atención en la política pública en la cobertura terciaria.⁷³

La feminización ha continuado y se ha impulsado, y el porcentaje de la cobertura femenina en el total terciario, que fue de 24% en 1950, 32% en 1960, 35% en 1970, 43% en 1980, 49% en 1990, 53% en 2003, alcanzó 55% en 2008. Sin embargo, al ingresar sectores sociales de menos capital humano, se ha

⁷¹ Instituto de Estadística de la UNESCO. www.uis.org y UNESCO, *La metamorfosis de la educación superior en América Latina (2000-2005)*, Caracas, IESALC, 2006.

⁷² OCDE, *Panorama de la educación 2009*, París, 2010.

⁷³ UNESCO, Instituto de Estadística, *Compendio Mundial de la Educación 2010. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Canadá, UNESCO-UIS 2011.

visto un cambio en las tendencias anteriores. Más allá del enlentecimiento en su tasa de expansión, incluso en un caso como Venezuela, se constata que ha revertido dicho proceso ante un aumento de la masculinización de la matrícula a medida que ingresan más jóvenes de sectores de menos ingresos apoyados en un plan de becas en la educación terciaria.

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Matrícula terciaria por cada 1000 habitantes	6.0	11.0	13.1	15.1	15.5	17.2	22.0	28.6	45.2
Cobertura (medida por la matrícula sobre la población de 20-24 años)	7.0%	12.3%	14.2%	15.8%	16.4%	18.4%	23.5%	31.1%	41%
Matrícula terciaria (millones)	1.6	3.1	4,6	5,9	6,7	8.1	11.3	15,9	24.8
Incremento anual en el quinquenio		14.1 %	8,2 %	5,1 %	2,6 %	3,8 %	6,7 %	7,1 %	9,3 %
Tasa de desempleo de las personas con 13 y más años de estudio					4,69 %	4,9 %	4,35 %	7,58 %	6,63 %

La expansión de la matrícula y de los egresos, que rondan el 10% de la matrícula, unidos a los aumentos de los costos educativos asociados al aumento de la demanda y a las mayores exigencias de la regulación y las presiones competitivas, están erosionando los niveles de rentabilidad de los estudios en los mercados laborales. Esta presión sobre la tasa de retorno está incentivada por el leve incremento de la tasa de desempleo profesional derivada de un cre-

ciente desajuste entre las demandas de los mercados y los niveles de los egresos.

Es de referir que, aunque el egreso es cercano a 10%, la alta tasa de deserción de alrededor de 50% muestra una oferta laboral significativa que impacta de igual modo en los mercados laborales.

LA DIFERENCIACIÓN INSTITUCIONAL ACOTADA

La elevada tasa de expansión de nuevas instituciones, que alcanzó a 1.3 instituciones por día entre 1994 y 2005, se mantuvo, aunque a tasas menores, a raíz de mayores exigencias de licenciamiento y menos disposición de la demanda a nuevas ofertas. En varios países comenzó a haber una sobreoferta de instituciones e incluso un decrecimiento en términos absolutos (Chile). La oferta de programas, sin embargo, mantuvo tasas muy elevadas, sobre todo en el sector privado; no obstante, el sector público ha crecido. La tipología institucional ha aumentado con el ingreso de universidades extranjeras, universidades virtuales y grupos universitarios integrados. Las microuiversidades han continuado siendo una realidad, pero su incidencia es cada vez menor.

CALIDAD: INSTAURACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Más allá de la cobertura, la década mostró el inicio de la transición en el eje de atención de la política pública y de las universidades desde la cantidad hacia la calidad. Se generalizó en la década el proceso de fundación de agencias de evaluación y acreditación iniciado en los noventa en México y Argentina. Nuevos países de la región fueron aprobando leyes de creación de estas agencias, que han terminado cubriendo casi todos los países, como Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Perú, Venezuela, Brasil, Ecuador, Bolivia, Paraguay y Chile. Pocos son los países de la región, como Guatemala, Honduras y Uruguay, que terminaron la década sin agencias de evaluación y acreditación.⁷⁴

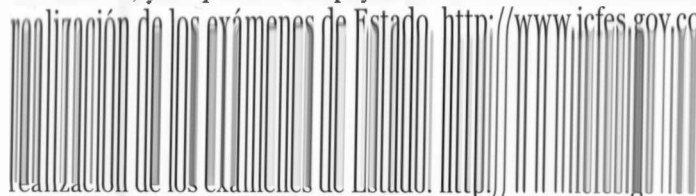
⁷⁴ CINDA, *Educación Superior en Iberoamérica*. Informe 2007, Santiago de Chile, 2007.

La ausencia de un marco regional mostró una alta dispersión de modelos de organización institucional, más allá de que el paradigma evaluativo gestado en los noventa, caracterizado por procesos de voluntarios de autoevaluación, evaluación externa y acreditación, se mantuvo dominante. La diferenciación se dio a través de la incorporación diferenciada en algunos países de procesos de certificación y recertificación, evaluación de la educación a distancia y de las instituciones terciarias e incluso evaluación de resultados de aprendizajes a través de exámenes de licenciamiento profesional. Aunque el sistema fue voluntario, se apreció una mezcla entre los sistemas de licenciamiento obligatorios y la acreditación voluntaria en varios países. Se iniciaron pruebas de graduación voluntarias por el Ceneval en México;⁷⁵ en Brasil se implantó el Examen Nacional de Aprendizaje a escala nacional al terminar las carreras, aparte de que algunos colegios, como la Orden de Abogados, lleva adelante un licenciamiento profesional; y en Colombia se pusieron en práctica los exámenes de Estado a cargo del Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES).⁷⁶

La ampliación y diferenciación de los procesos de promoción de la calidad y, por ende, la construcción de sistemas de aseguramiento de la calidad, derivó también en la apertura de múltiples agencias, como en Chile y Perú, o de aceptación de agencias internacionales, como en Costa Rica o México. El ingreso de agencias internacionales en el marco de procesos de carácter voluntarios mostró la mayor disposición a un mejoramiento de los niveles de la calidad de los procesos. El cambio del paradigma que comenzó en Brasil, desde 2008, estableció un sistema de clasificación de las instituciones de edu-

⁷⁵ El Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) es una asociación civil sin fines de lucro cuya actividad principal es el diseño y aplicación de instrumentos de evaluación de conocimientos, habilidades y competencias, así como el análisis y la difusión de los resultados que arrojan las pruebas. Desde 1994 proporciona información confiable y válida sobre los conocimientos y habilidades que adquieren las personas como beneficiarios de los programas educativos de diferentes niveles de educación formal e informal. <http://www.ceneval.edu.mx>

⁷⁶ El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) es una entidad especializada en ofrecer servicios de evaluación de la educación en todos sus niveles, y en particular apoyar al Ministerio de Educación Nacional en la



cación superior a partir de la construcción de un índice que medía la prueba del vestibular, el proceso de enseñanza y su evaluación tradicional por indicadores indirectos y el resultado de un examen nacional de aprendizaje, con lo cual pasó a tener un sistema de medición de la calidad bastante coherente al poder medir insumos reales, procesos y resultados de aprendizaje. La incorporación de este paradigma evaluador está sentando los cimientos de una reflexión y un cambio del concepto evaluativo tradicional con base en indicadores indirectos de enseñanza.

En la década se comenzaron a conformar con mayor fuerza los niveles comparativos de la calidad a escala global, con la irrupción de varios *rankings* que han empezado a colocar la dimensión de la universidad latinoamericana en el contexto mundial. A partir de ello, creció la preocupación de la calidad. Esto coincidió en general con un aumento del posicionamiento de la región en términos de calidad, a través de dichos rankings, la cantidad de doctorados, publicaciones indexadas o patentes. Se visualizó la enorme brecha cognitiva y se mejoraron esos indicadores, que tienen una enorme distancia respecto a los de las universidades localizadas en los países centrales.

Ha sido constante en la década el aumento de la cantidad de instituciones y de programas acreditados, no obstante que en muchos países son aún pocos los programas, dada la lentitud y burocratización de los procedimientos de acreditación y la ausencia generalizada de incentivos a dichas acreditaciones. La región, además, consolidó una alta imposición del licenciamiento de los programas de grado y posgrado privados e incluso públicos en los casos de establecimiento de estándares sistémicos obligatorios, como en Colombia, Venezuela, Chile, Argentina, Ecuador u Honduras. Las políticas de calidad se concentraron en los ejes tradicionales de la formación docente, las infraestructuras y los recursos, pero se comenzó a visualizar una creciente tendencia hacia cambios curriculares; surgió una inclinación hacia un enfoque por competencias, a pesar de algunas resistencias ideológicas. Al concluir la década, se podría decir que sistemas de aseguramiento de la calidad altamente diferenciados están instalados y se han iniciado procesos de mejoramiento de la calidad y una dinámica competitiva sobre la base de estándares mínimos y crecientes.

POSGRADO: DEBILIDAD Y PRIVATIZACIÓN EN LA EXPANSIÓN DEL POSGRADO

En la década continuó la expansión de los posgrados, aunque a tasas menores que en la década anterior. El incremento de la matrícula a nivel de grado fue muy elevado y en varios países (Colombia, Venezuela, Brasil y Ecuador) se redujo la incidencia del posgrado en el total de la matrícula. En el sector público aumentó el carácter mercantil de los posgrados que tuvieron lógicas de oferta, precios y demandas monetarizadas, con la excepción de Uruguay y Brasil, donde legalmente deben ser gratuitos. En Ecuador, Bolivia y Guatemala es obligatorio el autofinanciamiento. Tal dinámica ha reafirmado el rol de los posgrados en los ingresos financieros extrapresupuestarios de las universidades públicas. El sistema pagante ha facilitado que no existan mecanismos selectivos de acceso, y no ha restringido de modo significativo la expansión de la demanda. Sin embargo, la región tiene una baja cobertura de posgrado, que vista globalmente está cerca de 5% de los estudiantes terciarios; se constituye en un indicador muy inferior al existente en los países desarrollados e indica una baja articulación con las transformaciones económicas. En la región continuó la expansión de la educación privada en los posgrados, iniciada en los noventa, y hoy la incidencia del sector privado en el posgrado es mayor que en el grado en toda la región y superior al sector público.

Salvo en los doctorados, el sector privado tiene más cobertura que el público. Irrumpió además, sobre todo en el ámbito público, la oferta de posdoctorados en el marco de la expansión de los posgrados y de las demandas de mayor formación de los docentes. Las universidades de mayor calidad, como la UNAM y la UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas), han fijado este nivel como requisito de ingreso al equipo académico. Ello ha derivado en que el propio peso relativo del sector privado es mayor que el sector público en todo el posgrado. En general, se ha ampliado el enfoque profesional altamente articulado a las demandas de los mercados laborales, que se reafirma con base en una dinámica en la que los posgrados son de tiempo parcial y pagantes. Su baja dimensión, sin embargo, los muestra como una oferta y una demanda de élites, aunque su cobertura es superior a 7.5%, como en México o Cuba, donde se da poco a poco el paso de un acceso de élites a uno de minorías en



grado y Prebolonia, un enfoque academicista y un aprendizaje teórico que en muchos países se impone en las maestrías y los doctorados. La regulación los ha favorecido. Se constata, asimismo, el crecimiento en los posgrados de ofertas semipresenciales, flexibles y virtuales. En esta década se han producido crecientes regulaciones sobre este sector

INTERNACIONALIZACIÓN: EXPANSIÓN AUTÁRQUICA DE LAS UNIVERSIDADES

La internacionalización ha sido una de las características que se han incorporado a los sistemas universitarios en la región en el periodo. Sus rasgos centrales han sido la ausencia de un plan regional, o incluso nacional, y su desarrollo a través de procesos independientes puestos en práctica por las universidades, con un impacto diferenciado, pero creciente en lo institucional, lo estudiantil, lo académico y lo curricular. Los discursos integracionistas asociados a la construcción del espacio común de la educación superior y la convergencia que fueron muy fuertes a inicios de la década, hacia el final dejaron de tener empuje y mostraron la relativa incapacidad política de construir una agenda regional y las amplias diferencias entre los sistemas universitarios. La internacionalización se expresó en diversos procesos altamente significativos, entre los cuales se pueden destacar:

- Ingreso por compra y expansión de instituciones internacionales o de fondos de inversión de fuera de la región. Fundamentalmente, ello se ha expresado en la presencia de los grupos Apolo, Laureate y Withney de origen norteamericano, que se han focalizado hacia los mercados educativos regionales y que, a finales de la década, alcanzaron una matrícula total superior al millón de estudiantes, o sea, de más de 4% de la matrícula. Vista en forma global, Laureate es el grupo universitario más grande de la región, con presencia en 13 países con 31 universidades, y el segundo es Withney, que, con un modelo de gestión diferenciado, integra una red de seis universidades de la región. El ingreso de capitales extranjeros ha sido la base de la constitución de grupos nacionales altamente concentrados y con coberturas muy importantes, como en Brasil. La internacionaliza-

ción ha continuado y en 2012 aumentó su nivel con la adquisición de UNOPAR por parte del Grupo Kroton.

- **Expansión de la acreditación internacional en la región, a consecuencia de la construcción de procesos de regulación internacional como parte de la estandarización que caracteriza a la globalización y cuya movilidad de factores requiere procesos de evaluación y acreditación comunes.** La propia diferenciación disciplinaria realizada y una mayor competencia con base en la calidad ha promovido el inicio de procesos de acreditación internacionales muy especializados. Ello ha sido incentivado por una relativa baja rigurosidad y objetividad de las evaluaciones locales, el desarrollo de procesos de integración subregionales (MEXA en el Mercosur; CCA en Centroamérica) y consolidación de la movilidad de pares en el marco de RIACES y de las agencias de acreditación profesionales o regionales (Centroamérica). La incorporación de agencias de acreditación privadas en Chile y Perú está favoreciendo su internacionalización. Se constata el lento ingreso de agencias mexicanas, americanas y europeas en los procesos de acreditación en varios países y universidades, las cuales, intentando posicionarse en alta calidad, las lleva a someterse a la acreditación regional o internacional.
- **Aumento de la movilidad y la construcción de amplias redes internacionales a través de la expansión de los programas ALFA en la región y de programas interuniversitarios (entre los cuales están el de las macrouniversidades, AUGM, USJAL, entre otros).** La inclusión de la movilidad estudiantil en los sistemas de evaluación y acreditación en México y Colombia ha facilitado la movilidad estudiantil. Mayores recursos de las familias y los países han ocasionado el aumento de los estudiantes latinoamericanos que estudian fuera de sus países. La región sigue siendo fundamentalmente exportadora de estudiantes, aun cuando a escala global tiene una baja incidencia por el peso de la gratuidad dominante.
- **Inicio de la internacionalización de las universidades de la región en otros países de la región o en otros continentes, y entre ellas fun-**

damentalmente las que ofrecen ofertas a distancia, como la UTPL

(Ecuador), TEC-Virtual (México) o Alas Peruanas (Perú), que siguen la demanda de la emigración nacional, y se constituyen en una oferta regional directa. En algunos países, como Panamá, se dio el ingreso de universidades presenciales de la propia región, en su mayor parte de Colombia y Venezuela.

EQUIDAD: MAYOR ATENCIÓN EN EL INGRESO

Se mostró en la década un aumento de atención a los problemas de la equidad en el acceso y egreso mediante políticas proactivas de compensación, como en Brasil, más allá de su fuerte discusión sobre la sustentación constitucional que, al final, determinó la no aprobación de un marco normativo. Se expresó en multiplicidad de orientaciones que contribuyeron a crear sistemas de accesos e instituciones altamente diferenciadas para facilitar la inclusión. Destacó la creación de universidades indígenas (Bolivia y México), amplios sistemas de becas para indígenas (Brasil, Chile, Venezuela) o diferenciación de instituciones. La regionalización generalizada y la elevación de los niveles de gratuidad del sector público, con nuevos marcos legales, como en Ecuador, Venezuela y Uruguay, o el aumento de los recursos, favoreció el incremento de la matrícula pública que, sin duda, provino de sectores de menos ingresos económicos y previamente marginados. En Colombia y Venezuela, el sector público creció incluso más que el sector privado, lo que alteró de modo significativo la distribución entre ambos sectores. Hubo una importante expansión de la oferta a distancia, como en Brasil y México, que generó el aumento de la cobertura de sectores marginados del acceso por motivos sociales regionales o económicos.

Más allá de estos procesos, los datos muestran el carácter de élite de los graduados y los altos niveles de deserción, ante todo de sectores de ingresos bajos y medios. El egreso, calculado en cerca de 2.5 millones de profesionales en 2008, muestra una fuerte asociación con los quintiles de altos ingresos y núcleos familiares altamente escolarizados. El sistema ha facilitado el ingreso de sectores más desfavorecidos, pero ello no se ha expresado en sistemas de retención mejores y focalizados hacia estos sectores. La eficiencia terminal a nivel regional continúa siendo muy baja y estratificada en el aspecto social.

Finalmente, luego de varios años de discusión, en Brasil, la Corte Suprema autorizó el establecimiento, por parte de las universidades federales, de sistemas de cupos para sectores excluidos, sobre todo para el acceso de población de color y procedente de grupos indígenas. Ello ha favorecido en Brasil legitimar y sustentar políticas de mayor accesibilidad a los grupos marginados, al democratizar el tradicional elitista sector público universitario. En la actualidad, en casi todos los países hay políticas de acceso para las personas con discapacidad o privadas de la libertad.

MERCADO: MENOR EXPANSIÓN Y MAYOR CONCENTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIVADA

Las limitaciones a la expansión de la educación privada, el aumento de las ofertas públicas y el encarecimiento relativo de la oferta privada favorecieron la declinación de su tasa de crecimiento de las décadas anteriores. Tal proceso estuvo acompañado por un aumento de la concentración de la oferta. La regulación a través de mecanismos de licenciamiento más rígidos, y de sistemas de evaluación de la calidad, se dio junto con el aumento de la oferta pública. La lógica de una dinámica dual –por un lado, la gratuidad y, por otro, un sistema pagante– se mantuvo con el aumento de la calidad y del costo de la educación privada, lo cual facilitó dinámicas hacia la elitización y concentración de la oferta. Ello fue impulsado por la venta de universidades a grupos internacionales, la oferta con sociedades anónimas de lucro y una orientación de la demanda hacia instituciones consolidadas. La lenta desaparición, cierre, venta o fusión de universidades en toda la región, además de la menor creación de instituciones desde los 2000, ha impulsado que el crecimiento de la matrícula privada haya sido más intenso en unas instituciones que en otras, en el sector universitario en detrimento del terciario, en las universidades con la figura de sociedades anónimas más que en las otras formas jurídicas, en las universidades extranjeras más que en las locales.

Así, en la década se expandieron más rápido las universidades orientadas al lucro, creadas sobre todo en los noventa. El aumento del costo de la

educación privada en toda la región no restringió la continuación de su ex-

pansión, en tanto que aumentó su eficacia por escalas, y los incrementos en los costos pudieron ser absorbidos y trasladados a los precios de las matrículas. Continuó, aunque con menor intensidad, la creación de nuevas universidades privadas. Se constata un ingreso de universidades religiosas no católicas, universidades a distancia o virtuales, universidades regionales en muchos casos parte de redes nacionales. En 2010 se calcula que el sector privado alcanzó 48% de la cobertura regional, con 12 millones de estudiantes. Confrontado esto con una proyección hecha por el IESALC en 2006, sobre la base de las series históricas de la matrícula pública y privada, y se preveía que alcanzaría la paridad de la cobertura entre ambos sectores en 2012. En la década se han producido cambios a dicha prospectiva a consecuencia de un aumento superior de la expansión pública.

NUEVAS TECNOLOGÍAS: VIRTUALIZACIÓN Y EXPANSIÓN DIFERENCIADA DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

En la década, la educación a distancia creció en la forma de *blended learning*, el inicio de la oferta de educación superior totalmente virtual, un aumento de la informatización de los procesos de enseñanza y de los de gestión. El incremento de la matrícula en el sector público y el privado fue impulsado por el crecimiento de la educación a distancia. En algunos países, como Brasil o México, el peso de la educación a distancia alcanzó a 10% de la matrícula como resultado de una política pública, decididamente proclive a esta modalidad.

En 2010, aun cuando sólo existe menos de una decena de universidades cien por ciento virtuales, hay una tendencia que se incrementará al ofrecerse en México, Colombia y Puerto Rico. Hubo fuertes políticas públicas de expansión de la educación a distancia en México y Brasil y se consolidaron megauniversidades a distancia, en su mayoría privadas, en varios países de la región, como México (TEC), Brasil (UAB, UNISUL, U. de Paraná), Ecuador (UTPL), Perú (Alas Peruanas, ULADECH), Argentina (Siglo XXI y Católica de Salta), Venezuela (UNA y URBE), Costa Rica (UNED), Colombia (UNED, U. de Barranquilla) y República Dominicana (UNICARIBE). Estas institu-

ciones comenzaron a recorrer un fuerte camino de internacionalización a partir del establecimiento de sedes fuera de la región para apoyar sus procesos de enseñanza. Algunas de ellas están asociadas a redes internacionales, como UNOPAR en Brasil (Kroton) y Siglo XXI en Argentina (Withney).

La base dominante ha sido para acompañar la emigración de sus nacionales, como UAP (Perú) o UTPL (Ecuador), y también colocar una oferta en la región basada en mayor diversidad, flexibilidad y calidad (TEC). La educación a distancia, en sus diversas expresiones, ha tenido una alta expansión en las universidades tradicionales presenciales. En 2010, la UNAM tenía el 15% de su matrícula en educación a distancia, casi en igual proporción que la modalidad semipresencial y la virtual. Regionalmente, la educación a distancia puede rondar el millón doscientos mil estudiantes, que representan 6% de la matrícula, de los cuales 60% provienen de Brasil. La expansión ha estado asociada a políticas públicas, costos, aumento de la conectividad y un cambio en la imagen de la educación a distancia que ha permitido una ampliación de la demanda.

La automatización de los procesos de gestión ha resultado en una mayor eficiencia administrativa y en la absorción de crecimientos de la matrícula, así como demandas más grandes de regulación con indicadores de eficiencia más elevados.

LAS TENDENCIAS Y TRANSFORMACIONES EN CURSO EN LA EDUCACIÓN EN LA UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA

Todos los indicadores de la educación superior durante la década pasada mostraron una tendencia expansiva, y mantuvieron, en general, las tendencias y políticas públicas que se estructuraron desde mediados de la década de los noventa, orientadas a un aumento de la calidad a través de un incremento de la regulación. Varios nudos problemáticos de la universidad aumentaron su incidencia, sobre todo aquellos asociados a la calidad, los posgrados, la regulación o la educación a distancia, que habían tenido sus primeras manifestaciones en los noventa y que consolidaron sus bases en esta década, más allá de ser aún

muy reducidos, vistos comparativamente a escala mundial. Otros, en cambio,

fueron procesos nuevos, como la internacionalización, la concentración y la virtualización, y quizá se expandirán de modo más importante en la actual década. La virtualización y la internacionalización se han conformado como las fuerzas más relevantes y dinámicas en la educación superior. La década en materia de política pública consolidó un formato regulador generalizado y apoyado en el concepto de la educación como un bien público. En esta década, las políticas novedosas desde el Estado se han concentrado en la génesis de políticas de apoyo a la innovación, pero aún sus dimensiones e impactos son muy poco significativos.

Capítulo IV

Las reformas de la educación a distancia en América Latina

LA APARICIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA Y LA CREACIÓN DE MODELOS SEMIPRESENCIALES EN LA REGIÓN

En los setenta, en el ámbito regional y mundial se produjo un cambio significativo en la educación a distancia, al iniciarse su uso intensivo como metodología de enseñanza también para el nivel superior. La región inició a través de un modelo unimodal semipresencial público. La educación superior a distancia asumió la forma de una educación semipresencial con el apoyo de materiales didácticos escritos, la existencia de tutores con una atención por medio de sedes distribuidas en el país y en las cuales se realizaban las evaluaciones de los aprendizajes, ya que los exámenes se estructuraban para su ejecución presencial. Con base en este modelo educativo, el acceso no requirió pruebas selectivas como en las universidades presenciales. El público estudiantil era, en general, de los excluidos del acceso público, de adultos y provenientes de sectores de menos ingresos económicos y capitales culturales, los cuales no lograban ingresar al modelo de tipo dual dividido en un sector público con examen de ingreso y uno privado con matrícula arancelada.

En los noventa, un nuevo escenario se planteó en la educación a distancia a partir de la irrupción de las TIC que permitían la educación virtual y nuevas modalidades, así como una combinación cada vez más compleja y di-

versa de éstas. Al mismo tiempo, en los noventa, la diferenciación institucional que se había producido con la expansión de la educación privada comenzó a mostrar una presencia cada vez más vigorosa de la oferta privada en esta modalidad. El ingreso de la bimodalidad, sin embargo, se produjo mediante una alta diversidad de expresiones, en función de las particularidades propias de cada país. Una de las expresiones de esta nueva realidad, y sin duda la más conocida, fue la creación de nuevas universidades públicas orientadas a brindar oferta en estas modalidades pedagógicas a distancia mediante modelos educativos semipresenciales, como la UNED de Costa Rica, la Universidad Nacional Abierta (UNA) de Venezuela y la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) de Colombia. En estos países, estas instituciones nacieron asociadas al establecimiento de exámenes de ingreso selectivos en las universidades y funcionaron como ofertas de estudios terciarios sin significativas restricciones de ingreso. Mientras que las universidades públicas introducían restricciones al ingreso, se abrían en paralelo oportunidades de acceso abierto a menos costo por alumno. La base de su origen radicó en que la Open University no tenía restricciones de ingreso, sino de egreso, a partir de crecientes estándares de calidad en el proceso de aprendizaje con un seguimiento individualizado.

En la región, estas modalidades de ofertas de educación a distancia nacieron con menos niveles de autonomía, más dependientes de los ministerios de Educación, y con presupuestos por alumnos significativamente inferiores que las demás instituciones públicas. En Venezuela, la UNA, en 2004, tenía un presupuesto por alumno de 1.14 millones de bolívares, mientras que la universidad más costosa, la Simón Bolívar, tenía un costo por alumno de 12.89 millones de bolívares con una media nacional del sector público de 5.39 millones de bolívares. En Colombia, el costo por alumno de la UNAD en 2006 fue de 0.626 millones de pesos, mientras que en la universidad más costosa, la Universidad Nacional, fue de 11.494 millones de pesos, con una media nacional de costo por alumno en la educación superior pública de 5.007 millones de pesos.

Así, mientras que en Venezuela la diferencia entre la más cara y la UNA es 11.30 veces en Colombia, la diferencia alcanzó 21.12 veces más.⁷⁷ Tales disi-

⁷⁷ Para Venezuela: Universidad Nacional Abierta. Plan Estratégico, Caracas, 2005. Para Colombia, Sistema Nacional de Información de la Educación Superior



militudes de recursos derivan en distintos niveles de calidad, formación de sus docentes e infraestructura. Tales modelos también implicaron menor autonomía de las instituciones a distancia, lo cual marcó el recorrido político de estas tres universidades, que ha sido también el de la lucha por la obtención de la autonomía, la cual fue obtenida por la UNED a los cinco años de su creación y la UNAD relativamente en 2005. La UNA carece de ella al estar regida por la Ley de Universidades de 1971, que establece una menor autonomía para las universidades experimentales.

Las nuevas demandas de acceso a la educación superior no presencial se expresaron tanto por medio de estas nuevas instituciones orientadas a la oferta de modalidades educativas a distancia, como también ofertas a distancia dentro de instituciones presenciales. En el primer caso se crearon instituciones fundamentalmente públicas que nacieron con la exclusiva misión de desarrollar ofertas en la modalidad a distancia, y en el segundo, la expansión de la educación a distancia se expresó en la conformación de modelos bimodales de educación superior al interior de las instituciones que, en diversa proporción, utilizaban y mezclaban ofertas presenciales y a distancia tanto públicas como privadas.

Casos llamativos de bimodalidad se dieron, por ejemplo, en México (UNAM), Honduras (UNAH) y Argentina (UBA), donde se brindaron ofertas de educación a distancia al interior de las universidades autónomas, que comenzaron a estructurar un modelo bimodal en términos pedagógicos, organizativos y tecnológicos. Casi todas las grandes instituciones educativas autónomas de México, como la UNAM, la Universidad de Guadalajara, la de Veracruz o la de Puebla, empezaron a proponer, en el marco de sus políticas de regionalización y de restricciones de acceso abierto, una nueva oferta educativa a través de la educación a distancia, con base en dinámicas semipresenciales con apoyo del libro y de guías didácticas especiales.

La UNAM, como en muchos otros temas, abrió un camino en la región, al establecer en forma autónoma, a la par que la prueba selectiva de acceso bajo la gratuidad, una oferta educativa semipresencial sobre la base de brindar los mismos niveles y estándares de calidad que la educación presencial universitaria. En 1974 se creó el Sistema de Universidad Abierta (SUA) de la UNAM que ofrecía oportunidades de acceso a la institución, dado el establecimiento

de cupos y exámenes a la educación presencial para aquellos que no lograban ingresar. El modelo del SUA, posteriormente, también se basó en una selectividad de acceso, pero con menor presión de postulantes frente a ingresantes.

La Universidad Central de Venezuela (UCV) también, desde la década de los setenta, en relación con el establecimiento de restricciones de acceso, se inclinó, aunque en muy reducida proporción, a desarrollar modalidades de educación a distancia para quienes no podían acceder a los sistemas presenciales. A diferencia de éste, otro modelo de expansión de la educación a distancia al interior de las universidades públicas se dio en Honduras, tanto en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) desde 1985 como en la Universidad Nacional Pedagógica (UNPFM). En estas instituciones se conformó un relativo modelo bimodal con una educación presencial, por una parte, y por otra, una educación superior a distancia (semipresencial) acotada, y cuyas diferencias, en teoría, eran sólo de metodología de enseñanza y no por la forma del acceso, ya que se carecía de selectividad de acceso a la educación presencial. En este caso, la educación a distancia se viabilizaba para cubrir demandas en parte del territorio nacional en donde no había sedes regionales de esas instituciones que ofrecieran educación superior de modo presencial. Ambos modelos, con el tiempo, aún siendo de acceso libre y sin sistemas de evaluación, se distinguieron en la calidad, el tipo de estudiante y de ofertas disciplinarias.⁷⁸

En otras universidades autónomas se desarrollaron modalidades bimodales, pero asociadas a las propias facultades y escuelas, y no como una modalidad educativa distinta en toda la institución, sino en las unidades académicas de base, de las carreras o materias. Ellas se asociaron al nombre de “estudios libres” y tuvieron sus ejemplos en la Universidad de Buenos Aires (así como varias de las grandes públicas de Argentina) y en la Universidad de la República en el Uruguay (UDELAR). Ellas, dados sus modelos de acceso abierto y la saturación de las aulas ante las limitaciones físicas de espacio,

⁷⁸ Algunas de las diversas situaciones a nivel nacional se pueden ver en Rama, Claudio y Pardo, José (editores), *La educación superior a distancia: Miradas diversas desde Iberoamérica*, Virtual Educa-INTEVED. ISBN: 978-980-12-4408-0. Depósito legal: 1f2520103781853, Caracas, Venezuela, 2010. <http://>



establecieron modalidades de educación a distancia de tipo semipresencial, cuyos algunos estudiantes estaban autorizados u obligados a llevar asignaturas semipresenciales y sólo se les exigía rendir en forma presencial los exámenes finales o parciales junto con quienes seguían el curso en forma regular. Estos modelos, sin embargo, tuvieron altos niveles de deserción.⁷⁹ El carácter fragmentado de las universidades públicas con fuerte peso de las facultades facilitó la implementación de estas modalidades de oferta a distancia y de sus formas bimodales, no a nivel central, sino independientemente en las distintas unidades académicas dadas las distintas presiones de cobertura y de problemas locativos.

Formas bimodales de la educación superior a distancia semipresencial.

Sistémicas	Creación de instituciones con oferta exclusiva en la modalidad de educación a distancia	Venezuela (UNA), Costa Rica (UNED), Colombia (UNAD), Ecuador, (UTPL), México (TEC)
Intrauniversitarias	Creación de unidades de la universidad a nivel central dedicadas exclusivamente a ofrecer educación a distancia	México (UNAM, UDG, Veracruz), Honduras (UNAH, UNPFM)
Interfacultades	Separación de estudios regulares y de estudios libres en las carreras, y desarrollo de modalidades de educación a distancia en la facultad o carrera	Uruguay (UDELAR), Argentina (UBA, Universidad de Córdoba, Universidad de la Plata)

En general (salvo algunas excepciones, como Honduras, Argentina o Uruguay, que de hecho funcionaron como modelos bimodales sin restricciones de acceso), la educación superior a distancia durante esta fase se estructuró a partir de la existencia de selección de acceso presencial, por un lado, y acceso

⁷⁹ Ver al respecto los diversos estudios de casos nacionales en Hernández, Ángel, Rama, Claudio, Jiminián, Janet y Cruz, Magdalena (editores), *La deserción en las instituciones de educación a distancia en América Latina y el Caribe*, Santiago de los Caballeros, República Dominicana, Universidad Abierta para Adultos (UAPA)–Virtual Educa, 2009. <http://observatoriouniversitario.info>

abierto para un público de bajo capital cultural y de escasos ingresos económicos, por el otro. Ello marcó el carácter gratuito y público de la educación superior a distancia y su propio rol como una modalidad educativa de menor calidad durante esta fase. Sin embargo, también comenzaron a desarrollarse en la región en esta fase algunas manifestaciones de ofertas de educación a distancia por parte de instituciones privadas. Entre esos casos, cabe destacar la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL) en Ecuador y el Tecnológico de Monterrey en México, las cuales, en sus inicios, establecieron también un modelo educativo semipresencial y se expandieron en sus respectivos países que carecían de amplios sistemas de acceso público a distancia. Ambos siguieron orientaciones inversas. El Tecnológico de Monterrey, institución sin fines de lucro, nacida en 1943 y muy vinculada a sectores empresariales de México y que, desde sus inicios, se inclinó por ofertas de calidad, se centró en estudiantes de altos ingresos con un modelo educativo basado en la segunda generación de la educación a distancia con uso intensivo de videoconferencias.⁸⁰ Tal modelo fracasó por las desconfianzas en la enseñanza virtual y porque las familias no estaban dispuestas a pagar altos costos por una educación que era a distancia y de imagen de inferior calidad. El rol educativo de lo presencial no pudo ser solucionado por una educación virtual dentro de los campos universitarios. El Tecnológico de Monterrey produjo un cambio radical y se reorientó a un modelo presencial de élites con alta incorporación de TIC. Después de la aparición de las tecnologías digitales, avanzó hacia la creación de un modelo adicional de educación superior a distancia virtual, que asumió el nombre de TEC Virtual y de TEC Milenium para sectores de menos ingresos.

Otra iniciativa privada significativa en términos de su presencia activa en los ámbitos académicos es la UTPL, de la ciudad de Loja en Ecuador, que desarrolló un modelo tradicional de educación superior a distancia semipresencial con apoyo en sedes y focalizado a sectores de menores ingresos, de

⁸⁰ En los noventa, el TEC de Monterrey se internacionalizó en la región con un modelo de videoconferencia altamente costoso que luego fue abandonado. Incluso en México, abandonó la oferta a distancia para sectores de altos ingresos y se concentró en una oferta bimodal de un modelo presencial costoso y un modelo virtual de menos costo, expresado en instituciones diferenciadas como son el TEC

difícil accesibilidad a la educación presencial y con bajos costos de la matrícula. En este caso, la viabilidad económica estuvo dada por su gran escala, los bajos costos salariales en el interior de Ecuador, el carácter no lucrativo religioso de la institución, una eficiente gestión y controles de calidad y un sistema de cofinanciación dado por un aporte financiero público a algunas instituciones privadas en el país.

Desde de la década de los ochenta, la educación superior a distancia se fue extendiendo poco a poco en toda la región, a pesar de las múltiples restricciones políticas, académicas y, en algunos casos, normativas.⁸¹ La expansión de esta modalidad educativa, en general, se dio sobre la base de la ausencia de políticas públicas y, más aún, de un cierto ocultamiento de esta realidad educativa. Salvo los casos de la UNED, la UNAD y la UNA, que siempre tuvieron una mayor visibilidad y se constituyeron como modelos de política pública por ser universidades, las demás ofertas públicas no estaban claramente develadas en las estadísticas, lo que permitió, así, un cierto ocultamiento de una realidad en lento, pero persistente crecimiento. La expansión de este modelo pedagógico a distancia, carente de tecnologías interactivas y que asumió la forma de educación semipresencial abierta, aumentó con el ingreso, hacia finales de los noventa, de nuevos proveedores locales, como fueron, por ejemplo, la Universidad del Caribe (UC) y la Universidad Abierta para Adultos (UAPA) en República Dominicana, la Universidad de Salta y la Universidad Blas Pascal en Argentina, ALAS Peruanas y ULADECH en Perú, la Universidad de Bucaramanga en Colombia, la Universidad de Paraná en Brasil o la Universidad Rafael Beloso Chacín en Venezuela, que ingresaron con los mismos modelos de educación a distancia semipresencial abierta. Lo interesante es que la mayor parte de éstas son universidades gestadas desde el interior de sus respectivos países. La incapacidad de crecer con modelos presenciales en mercados pequeños llevó a estas iniciativas a encontrar en la oferta a distancia el mecanismo para alcanzar mayores escalas.

⁸¹ Torres, Patricia y Rama, Claudio (editores), *La educación a distancia en América Latina. Realidades y Tendencias*, Florianópolis, Brasil, Pontificia Universidad Católica de Santa Catarina, UNISUL, Virtual Educa, 2009. Los diversos estudios nacionales se pueden ver en <http://observatoriouniversitario.info>

EL IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LOS NUEVOS CAMINOS DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

Una nueva fase de la educación a distancia se abrió en América Latina con la irrupción de las nuevas tecnologías digitales de comunicación e información desde finales de la década de los noventa. Éstas plantearon el inicio de una nueva generación de la educación a distancia y la transformación del modelo educativo semipresencial que ha dominado en la región desde los inicios. Este proceso de incorporación de lo digital en la oferta semipresencial se ha expresado en diversas reingenierías en las instituciones de educación a distancia en la región.⁸² La aparición de este escenario tecnológico ha planteado una nueva generación de la educación superior a distancia, que posibilita, además, la transformación desde el uso de un instrumento exclusivo de comunicación a una amplia paleta de utilización de las diversas tecnologías, de un modelo puro de educación a distancia a un modelo híbrido, que combina elementos abiertos (libros), analógicos (medios hertzianos), digitales (internet), sobre la base de la propia convergencia que permite lo digital.

El escenario tecnológico está impulsando que las instituciones que brindaban ofertas de educación, y entre ellas también las de modalidades a distancia, estén dirigidas, en los últimos años, a la incorporación de esas tecnologías derivadas de la revolución de la microelectrónica. Es una transición que, en algunos casos de la educación a distancia, asume formas de reingenierías organizacionales, dadas por el paso de tecnologías analógicas a digitales; de modalidades de comunicación unívocas a modalidades de comunicación biunívocas; de soportes hertzianos con baja segmentación, alta cobertura, pero acotadas a las fronteras nacionales dadas las características de las autorizaciones de potencia y altura de torre de los medios de esos medios de comunicación a mecanismos y modalidades de comunicación a través de las redes digitales que no carecen de límites geográficos de cobertura y que, por ende, en este caso tales reingenierías pueden incluir dinámicas internacionales. Desde materiales instruccionales planos hacia procesos de aprendizaje en

⁸² Rama, Claudio, *Las reingenierías de las universidades a distancia en América Latina*, República Dominicana, Ediciones UNICARIBE, 2011.

red que permiten el hipertexto como mecanismo de aprendizaje y de los modelos de simulación digitales que se articulan a las concepciones más modernas sobre la experimentación como mecanismos de aprendizajes más eficientes.

La irrupción de lo digital en los noventa ha planteado tanto transformaciones en las instituciones que tenían ofertas a distancia como un incentivo al ingreso de nuevos proveedores, locales e internacionales, ante el abaratamiento de los costos y los requerimientos de alcanzar nuevas escalas. En las tradicionales universidades a distancia, ello se expresó en el paso desde las tecnologías de la primera y la segunda generación hacia instituciones basadas en tecnologías de tercera generación y que, por la convergencia, pueden integrar las modalidades tecnológicas anteriores en sus plataformas digitales. Esta modalidad facilita formas puras e híbridas dadas por las diversas combinaciones posibles de tecnologías de comunicación (presencial, libro, televisión, etcétera) en el proceso de enseñanza.

Las tecnologías digitales están viabilizando con distinta intensidad estas reingenierías de proceso, de producto y organizacionales, como parte de la reforma de la virtualización de la enseñanza. El nuevo escenario implica una tecnología exclusiva como también una amplia paleta de utilización tanto de las viejas como de las nuevas tecnologías, ya que se abren nuevas modalidades de ofertas al interior de la educación a distancia, que vuelven compleja la propia bimodalidad, ya no sólo presencial frente a semipresencial abierta, sino también de una educación a distancia abierta frente a una educación digital. Sin embargo, a pesar de la diversidad, el eje articulador es lo digital.

La transformación de las ofertas de educación a distancia, desde aquellas basadas en la utilización de didácticas y pedagogías como el libro y el tutor presencial hasta las digitales, encuentra su causalidad en el incremento de la calidad, en el aumento de la cobertura y la disminución de los costos por alumno que el nuevo modelo significa. El eje de la incorporación de productos e industrias culturales (libro, disco, video, internet o software) está asociado a los beneficios educativos en la enseñanza. Las reingenierías que se introducen para facilitar e impulsar los cambios tecnológicos no son reformas dentro de un mismo paradigma, sino que buscan introducir cambios en la organización educativa para hacer factible el desarrollo de nuevos procesos y productos. Como referimos, las reformas derivadas de esas reingenierías se relacionan

con mejoras en la calidad, en la cobertura y en los costos. Las nuevas situaciones dadas, entre otros, por menores costos para los usuarios, recursos didácticos más fieles a la realidad, miniaturización de dichos recursos o mayor interactividad, refuerzan las líneas anteriores de costos, calidad y cobertura, y contribuyen a un ciclo continuo de digitalización y expansión de esta modalidad educativa. Esos impactos serían como referimos a continuación:

- La calidad se incrementa dada la mayor capacidad de interacción en tiempo real o diferido en la lógica enseñanza-aprendizaje, por la capacidad de utilizar con la convergencia tecnológica de una mayor cantidad de materiales instruccionales (videos, láminas de Power Point, imágenes planas, mapas mentales, aplicaciones, audio), por la posibilidad de acceder a materiales interactivos, por el mayor peso en el autoaprendizaje y el incentivo a enfoques constructivistas. La calidad, derivada de la confluencia de medios visuales, auditivos y escritos, y la interacción y la experimentación aumentan la retención y la comprensión de los temas.
- La cobertura, por su parte, se puede incrementar significativamente, al incorporarse otros sectores sociales dotados de mayor conectividad y capacidad de absorber esos costos y los de los equipamientos, así como estudiantes localizados en el extranjero, dado el acceso en red o con movilidad reducida, como las personas con discapacidades o privadas de libertad. En términos de cobertura, la incorporación de tecnologías digitales favorece la ampliación de la cobertura vinculada a segmentaciones y escalas reducidas.
- Los costos finalmente se articulan en una ecuación de costos-calidad-cobertura distinta a la existente en la educación presencial, e imponen una estructura con menores costos continuos por alumno, dada la caída de los precios de los envases de casetes y libros, así como de sedes y aulas para realizar las asistencias y tutorías, y la transferencia de parte de los precios de conexión y de los equipamientos a los estudiantes. Igualmente, los costos caen por las diferentes competencias y de salarios entre los docentes presenciales

y los tutores digitales, así como por el abaratamiento continuo de

los importes de conectividad y equipamiento digital. Los materiales instruccionales tienen una durabilidad más extensa y una mayor capacidad de actualización. A la par, ya existe un creciente mercado de compra e intercambio de cursos digitales que abarata el valor de los materiales al amortizarlos entre más estudiantes. Ahora se ha pasado a diversidad de recursos de aprendizaje, y se ha abandonado el texto único especialmente realizado y diseñado. Muchas ofertas también se apoyan en libros de texto comerciales con estándares de calidad superiores.

Estas y otras causas más, como la nueva competencia interuniversitaria, están incidiendo en la expansión de la oferta no presencial y en que las ofertas de educación superior a distancia, formadas desde los años setenta, estén poco a poco avanzando hacia su transformación al incorporar tecnologías digitales. Tales transformaciones no se darán en todas las instituciones, ya que el tránsito de un modelo semipresencial abierto a uno virtual, tanto semipresencial como puro, si bien, por un lado, atrae nuevos estudiantes, por el otro expulsa aquellos de bajos recursos localizados en zonas y hogares de baja conectividad y recursos económicos. Ello impone, en algunos casos, el no abandono de los modelos educativos semipresenciales, sino la incorporación de una nueva bimodalidad al interior de la educación a distancia.

Sin embargo, tanto el pasaje de un modelo de educación a distancia a otro como la sola introducción del nuevo modelo virtual deriva en una reingeniería en las instituciones y en sus modelos educativos, que, para su logro, deben articularse a través de una planificación estratégica que permita introducir las amplias transformaciones que se requieren, ya que éstas implican cambios en las competencias y actividades de los docentes y funcionarios, en el tipo de estudiante, en los procesos de aprendizaje, en los modelos de gestión, en las inversiones económicas y tecnológicas, y en las estructuras organizativas internas de la universidad.

La transformación de las instituciones de educación superior a distancia, a partir de la utilización de las tecnologías digitales, encierra también un aumento de costos globales y el riesgo que resulta de la posible pérdida de alumnos de las modalidades semipresenciales abiertas, de los costos políticos

y económicos de la desarticulación de las redes de sedes presenciales, de los requerimientos iniciales y futuros de inversiones en infraestructura tecnológica, y de competencias superiores de los equipos administrativos y docentes, así como de la digitalización de los recursos didácticos y de los derechos intelectuales de éstos.

En términos de cobertura, se logra una expansión a nuevos sectores de mayores ingresos económicos y tal vez a mayores demandas diversificadas de campos de conocimientos y el poder ofrecer una mayor cantidad de cursos que los modelos de educación abierta. Igualmente, la incorporación de las tecnologías digitales contribuye a normalizar y simplificar los procesos administrativos y abaratar los costos fijos por alumnos. Las escalas superiores, al mismo tiempo, facilitan la concentración de la matrícula y menores costos por estudiante. A la inversa, las políticas públicas agrandan las exigencias y contrapesan con mayores costos estas mayores oportunidades económicas

El nuevo escenario tecnológico y, por ende, las nuevas estructuras de costos, en virtud de las nuevas demandas de acceso por parte de sectores de mayores ingresos económicos, han planteado la posible irrupción de nuevos proveedores de educación superior a través de la educación a distancia, los cuales, en general, tienden a ser privados. Salvo en México, donde se han creado varias universidades estatales virtuales y una universidad a distancia nacional, y Brasil, en el resto de la región no ha habido iniciativas significativas públicas en la materia. La apertura a proveedores nuevos privados no se ha expresado en la habilitación de proveedores internacionales, sino que en varios casos se han planteado claras limitaciones normativas. Sin embargo, más allá de esto, hay un mayor peso privado que antes en la oferta a distancia. Mientras que en la primera ola de la educación superior a distancia en los setenta y ochenta, la presencia pública resultaba dominante y todas eran ofertas locales, en el actual escenario hay una preponderancia de oferta privada, junto con un aumento de ofertas con alianzas o directamente extranjeras, asociadas al aumento en la utilización de tecnologías digitales.

Asimismo, en el nuevo contexto se constata una mayor regulación pública, así como una diversidad más amplia de los modelos educativos de la educación a distancia. En esta nueva fase se evidencia cómo la región ha ido

pasando muy rápidamente de modalidades homogéneas y monopólicas de

ofertas de educación a distancia a través de las instituciones públicas de educación a distancia creadas en los setenta y ochenta a un amplio, complejo y diverso escenario institucional y pedagógico, que se está expresando en un aumento significativo de la cobertura de la educación superior a distancia en la región. Ello se está dando en el marco de un nuevo proceso de diferenciación institucional tanto en el sector público como privado conforme a nuevas demandas y a distintos modelos educativos, que impulsan una tendencia a la despresencialización de la educación superior.

En este proceso, visualizamos varios caminos. Por un parte, la irrupción de nuevas ofertas de educación superior a distancia; por otra, la transformación de las ofertas existentes de educación superior a distancia a partir de la incorporación diferenciada de las tecnologías digitales y, en algunos casos, resultado de reingenierías institucionales, el desarrollo de nuevos modelos educativos. También, hay una creciente incorporación de dinámicas de enseñanza virtuales o digitales en la enseñanza presencial.

Una de estas manifestaciones en el nuevo contexto de tecnologías y demandas sociales es la oleada de instituciones de educación superior a distancia, sobre todo públicas, en varios países. Estas ofertas se desarrollaron como mecanismo para ampliar la cobertura a menos costos, en las cuales se implantaron una variedad de modelos educativos. En algunos casos, se reafirma el modelo abierto semipresencial, aunque sobre la base de una utilización de tecnologías virtuales. Los casos más significativos de política pública recientes han sido la Universidad Abierta de Brasil, los centros regionales de educación superior (CERES) en Colombia y la municipalización de la educación superior en Cuba. Ellos expresan modalidades diferenciadas de aumento de la cobertura ya no presencial, de acción pública directa y de articulación entre el Estado y las diversas demandas de acceso. Son, además, modalidades de acceso libre sin exámenes.

La otra orientación se focaliza a las complejas reingenierías de la educación superior a distancia que están desarrollando la mayor parte de las instituciones con programas de educación sobre la base de las tecnologías de la primera generación (libro y guías didácticas) o de la segunda (radio, telefonía o televisión), hacia nuevas modalidades que en distinta proporción van incorporando los nuevos ejes tecnológicos.

La tercera, más compleja y con baja información, refiere la incorporación de las pedagogías informáticas en el aula y la lenta digitalización de la interacción estudiante-docente, entre estudiantes, y entre estudiantes y recursos instruccionales.

Capítulo V

Los caminos de la virtualización universitaria en América Latina

América Latina está inserta en una amplia macrorreforma universitaria derivada de transformaciones en los mercados laborales con la apertura económica, del aumento y la mayor complejidad de las demandas de acceso asociadas a la apertura y la expansión económica, a nuevas lógicas de control de la calidad resultado de una mayor regulación pública, y de la irrupción de nuevos paradigmas de la enseñanza y el aprendizaje. Entre los factores que impulsan estas megarreformas, destacan las tecnologías digitales que ayudan a mejorar la adquisición de competencias, así como la retención y apropiación de los contenidos, y por ende responder con más eficiencia a las demandas laborales y sociales informacionales e informáticas. Ello provoca que la educación, en cuanto relación social, se esté ajustando con mucha rapidez a las tecnologías digitales y a sus continuos cambios, más allá de articularse a los paradigmas pedagógicos emergentes, a las demandas de competencias y a la propia ampliación y complejización del conocimiento. Aunque los cambios son múltiples e incluyen también a los posgrados, la educación permanente, la internacionalización educativa y las transformaciones curriculares, en casi todos ellos, en alguna dimensión, se introduce la digitalización y virtualización educativa, más rápidamente que en otras reformas.

La mayor parte de las investigaciones sobre la digitalización se han orientado a una de sus derivaciones, como es la educación virtual, como

nueva dinámica que cambia los supuestos tradicionales de espacio y tiempo, de la enseñanza y el aprendizaje. Sin embargo, la digitalización educativa se está desarrollando y convergiendo en varios caminos y tendencias educativas de transformaciones de la universidad en América Latina, lo que impone un análisis más amplio. A saber, a) la virtualización de la educación semipresencial preexistente a partir de reingenierías tecnológicas y pedagógicas; b) la irrupción de nuevas ofertas universitarias cien por ciento virtuales; c) la aparición de proveedores transfronterizos internacionales; d) la incorporación de pedagogías informáticas en la educación presencial; e) la informatización de la gestión académica y administrativa de las instituciones educativas; y f) la digitalización de los recursos didácticos.

LA REINGENIERÍA DE LAS INSTITUCIONES SEMIPRESENCIALES DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

En América Latina se inició el camino de la educación a distancia a nivel universitario desde fines de los años setenta, cuando se crearon instituciones y programas públicos de acceso a través de modelos semipresenciales. A diferencia de otras partes del mundo, la región carecía de una experiencia histórica significativa de educación a distancia en el sector universitario o en los otros niveles. A partir de entonces, y muy puntualmente en algunos países, al calor de la expansión de las demandas de acceso y el establecimiento de cupos de acceso, y de las influencias de la Open University de Inglaterra y de la UNED de España, que fueron centros de referencia y asistencia técnica, se comenzaron a instalar ofertas en esta modalidad en Colombia, Venezuela, Costa Rica y México. La educación a distancia no incorporó señales de radio o de televisión, salvo Brasil, e impuso un modelo semipresencial nacional con apoyo de recursos didácticos impresos. Este modelo de baja calidad también tuvo poca cobertura. Se expandió en esos pocos países a través de instituciones públicas que propendían a ofrecer un acceso a quienes no alcanzaban a ingresar a los selectivos cupos públicos gratuitos o a los

crecientes pagantes ingresos privados,

Desde finales de los noventa, con la digitalización se empezó poco a poco a introducir cambios en los modelos pedagógicos, tanto presenciales como semipresenciales. Las nuevas tecnologías, aunque tardíamente, facilitaron tanto reestructuras e reingenierías en las tradicionales ofertas a distancia como también el ingreso de nuevas instituciones a distancia, al incorporar plataformas digitales para apoyar las ofertas a distancia. En el marco de estas reingenierías, se transitó en muchos casos de modelos semipresenciales a un *blended learning* o educación semivirtual, siempre ajustado a los marcos normativos dominantes que limitan la total virtualización. La plataforma de fuente abierta Moodle constituyó una verdadera revolución que permitió esas reingenierías de la educación a distancia por su incidencia en los costos.

Así, una de las vertientes más significativas de la virtualización universitaria en la región se llevó a cabo, de manera gradual, dentro de las tradicionales instituciones de educación a distancia mediante reingenierías educativas que transformaron su modelo de enseñanza-aprendizaje. Algunas instituciones, como la UNED (Costa Rica), resolvieron una estrategia de virtualización unimodal. En ésta, la transición a la digitalización fue total, y se pasó de un formato semipresencial a uno semivirtual, que incorporó plataformas virtuales, tutores virtuales y recursos didácticos digitalizados, fundamentalmente a través de Moodle. Otras, dadas las resistencias al cambio y las características de los estudiantes y sus entornos, estructuraron una dinámica bimodal y se abrió un acceso a los estudiantes con ambas modalidades, tanto semipresencial como semivirtual.

En este contexto, las tradicionales instituciones a distancia que caracterizaron históricamente el panorama latinoamericano, como la UNED (Costa Rica), UNA (Venezuela), UNAD (Colombia), SUA (UNAM-México), UTPL (Ecuador) y TEC (México), o en la educación abierta típica de algunas universidades públicas de masas (UBA-Argentina), han pasado o están en transición con diversa intensidad hacia modelos semivirtuales. Algunas de las instituciones, como la UNAD, que facilitaron la libre selección por parte de los estudiantes entre la modalidad semipresencial y semivirtual, permiten constatar cómo todos los años aumenta de manera sistemática la inscripción en la modalidad semivirtual, lo que muestra el traslado de la demanda estudiantil

ante condiciones iguales de exigencias. En otros casos, en los que la dualidad se plantea entre la modalidad semipresencial y la virtual, como la UNAH (Honduras), se confirma que los estudiantes optan por el sistema semipresencial porque es menos exigente y riguroso que el virtual o el mismo presencial.

En otro caso, en la UNAM (México), que tiene tanto una oferta semipresencial tradicional como una nueva oferta virtual, ambas con accesos selectivos competitivos, también se constata el crecimiento continuo de la demanda de oferta virtual. Ambas tienen los mismos niveles de calidad y actúan sobre grupos sociales o condiciones personales distintas, pero mientras la brecha digital se va reduciendo, se van trasladando estudiantes a un acceso en una modalidad de enseñanza virtual.

La expansión de la modalidad virtual, sin embargo, no ha sido mayor en la región por los marcos normativos que imponen el modelo semipresencial, así como por las limitaciones de conectividad o el tipo de estudiantes, aun cuando estas dos restricciones se han ido reduciendo con mucha rapidez al generalizarse el acceso a la cultura digital. Van quedando entonces restricciones normativas en parte asociadas a los viejos paradigmas y a los propios temores de algunos sectores de la comunidad académica por los cambios que esos procesos implican. Ello limita la oferta cien por ciento virtual en la mayoría de los países de la región, como por ejemplo en Brasil, Argentina, Ecuador y Chile, que no favorecen las ofertas totalmente virtuales. Los casos analizados en México (UNAM) y en Colombia (UNAD) comprueban el claro corrimiento de las demandas de acceso hacia un suministro virtual, y cómo ello contribuye a la digitalización al interior de las instituciones, donde un rol destacado lo tienen los propios tutores virtuales que presionan hacia la informatización pedagógica. También son de resaltar las limitaciones a la expansión virtual en países donde tanto ésta como la oferta semipresencial no están autorizadas para el sector privado, como en Uruguay o Bolivia.

En general, en este tema se mantuvo un modelo semipresencial, pero virtualizado al agregarse recursos instruccionales digitales, interacción en plataformas y entrega de trabajos y evaluaciones de aprendizaje en las aulas virtuales, como estrategia para aumentar la calidad de los procesos de enseñanza, más allá de la preponderancia de una baja interacción y de la existencia



LAS NUEVAS OFERTAS DE EDUCACIÓN UNIVERSITARIA CIENTO POR CIENTO VIRTUALES

En la región prácticamente se carece de educación cien por ciento virtual. Esta modalidad de enseñanza mediada en su totalidad por ámbitos digitales se utiliza, en su mayoría, en el sector informal en certificaciones no reguladas de educación continua. Su oferta en el sector formal o regulado recién se está comenzando a iniciar gracias a una relativa flexibilización de las tradicionales políticas públicas restrictivas. Ello se está produciendo en México, Colombia y Venezuela, que han comenzado a habilitar ofertas universitarias cien por ciento virtuales, tanto por parte del sector público como privado. También en Puerto Rico, en virtud de que se regula por las normas de Estados Unidos, donde existen dichas modalidades de manera extensa.

Sin embargo, la flexibilización para habilitar ofertas locales virtuales no significa una habilitación del acceso a nuevos proveedores internacionales, sino que ello requiere el licenciamiento previo, en algunos casos hasta para brindar la oferta en el país, para tener el reconocimiento oficial a las certificaciones. En los casos que se produce fuera del país el proceso de enseñanza-aprendizaje, requiere de igual modo revalidación u homologación con sus propias complejidades. El Caribe es la única zona donde la oferta transfronteriza es ampliamente reconocida y autorizada. En la región continental, en cambio, hay una relativa tendencia a incorporar limitaciones, incluyendo la obligatoriedad de asociación con una institución local como en El Salvador.

A la fecha, existen apenas unas pocas universidades cien por ciento virtuales, y todas son muy recientes. Se encuentran en México, como la Universidad Virtual de Guadalajara (es un brazo de la Universidad de Guadalajara), la Universidad Virtual de Estado de Guanajuato (pública), el Consorcio Clavijero del Estado de Veracruz (pública), la Universidad Virtual del Estado de Michoacán (pública), la Universidad Mexicana en Línea (UMEL), el TEC Virtual y la Universidad Fray Luca Paccioli (UFPL) (privada). También irrumpen, pero con más lentitud, en Colombia, con la Universidad Católica del Norte (privada); en Panamá, con Globalink Virtual University (privada, con sólo programas terciarios autorizados); en Venezuela, relativamente algunos pocos programas de la Universidad Beloso Chacín y la Universidad Nacional Abierta; y en Puerto Rico, dentro del Sistema Universitario Ana G. Mendez-SUAGM (pri-

vada) a través del Programa de Educación a Distancia. Al interior de muchas universidades existen unidades dedicadas en especial a la oferta virtual, pero carecen de la capacidad de brindar certificaciones universitarias completas virtuales, encarando algunos cursos virtuales dentro de los programas universitarios u ofertas de extensión y educación continua.

La existencia de procesos de evaluación de los aprendizajes en Brasil (Examen Nacional de Aprendizaje-ENADE), en México (Ceneval) o en Colombia (ICFES-exámenes de Estado) facilitan en forma indirecta la propia expansión de los sistemas cien por ciento virtuales de enseñanza-aprendizaje. Ello, por dos determinantes: permiten evaluar en términos comparativos los resultados del aprendizaje de las diversas modalidades y dan una garantía al ser mecanismos externos de evaluación de los aprendizajes. Los exámenes de Brasil, por ejemplo, han mostrado que los aprendizajes no son significativamente diferenciados, y que los costos educativos, aunque de modo leve, se han reducido.⁸³ Tal realidad ha planteado una nueva confrontación del modelo semipresencial frente al virtual, en una dinámica en la que se han continuado reduciendo las barreras a la virtualización, dada la eficacia pedagógica de la educación virtual. Ello se constituye en un requisito fundamental, ya que, sin sistemas de evaluación iguales, no podrán superarse las fuertes resistencias y limitaciones. En este sentido, la convergencia digital sólo se podrá dar, y también la plena utilización de las tecnologías y procesos digitales, en sus diversas dimensiones gracias a la existencia de sistemas de evaluación externos de los aprendizajes.

Ya en 2010, en México, 10% de los estudiantes terciarios estaban inscritos en programas no presenciales y en Brasil, 16% de los nuevos estudiantes se inscribieron en programas a distancia. Ambas modalidades, pero sobre todo la educación semipresencial, con o sin apoyo digital, alcanzaron a cubrir cerca de 1.5 millones de estudiantes universitarios en la región. Con 21 millones de estudiantes terciarios en este año, la llamada educación a distancia en sus diversas expresiones tradicionales representó un nivel de élite que alcanzó a cubrir un poco más de 7% de la matrícula regional

⁸³ Lupión, Patricia, Vianney, João, “La educación a distancia en el Brasil”, en Claudio Rama, Claudio Pardo, José (editores), *La educación superior a distancia:*

LA VIRTUALIZACIÓN DE SEGMENTOS PUNTUALES DE LA EDUCACIÓN PRESENCIAL

La tendencia más significativa de la digitalización de la educación superior se está dando con la incorporación de herramientas informáticas en la educación presencial. Ello hace que la dimensión real del proceso de educación digital sea muy superior a ese 7% referido, si incorporamos la compleja y diversa virtualización de la educación presencial, gestada a partir de la introducción de pedagogías informáticas, con dinámicas de enseñanza basadas en aplicaciones en laboratorios informáticos, acceso a recursos didácticos en la Red, evaluaciones informatizadas, o directamente asignaturas de enseñanza virtuales.

Esta dinámica muestra una significativa transformación universitaria a través de la digitalización y la virtualización del proceso de enseñanza. En esto, aparte de la realización de los procesos de inscripción, de entrega de trabajos, de intercambio en la Red, o de la existencia de páginas web de las universidades, más allá de los distintos niveles de interacción, se aprecia un avance hacia interacciones más complejas y focalizadas tanto al aprendizaje como a la gestión. Se calcula que cerca de 5% del actual proceso de enseñanza está virtualizado, lo que significa cerca de un millón de estudiantes. Entre los dos sistemas, alrededor de 10% del tiempo de enseñanza del estudiante terciario en la región es a distancia, y el virtual es la forma creciente, tanto con formatos a distancia como presenciales.

Aunque en sus inicios la educación virtual se concibió como una nueva generación en la educación a distancia, en el marco de un enfoque educativo que diferenciaba ambas modalidades, la presencial o la virtual, se constata una diversidad de situaciones con múltiples articulaciones. Podríamos concebir cómo se está pasando de una bimodalidad a una convergencia digital, en la que más allá de la dominante presencial o a distancia, hay una lógica virtual que se desarrolla en paralelo al proceso de convergencia digital.

La digitalización ha comenzado a reestructurar la tradicional educación presencial, como parte de un cambio mediante el cual la educación ha ido incorporando un enfoque por competencias. En este sentido, la pedagogía informática apunta a impulsar el enfoque curricular por competencias y un aprender haciendo. Con ello, la dinámica educativa se está articulando a partir del uso de recursos digitales. Esto se expresa en la incorporación de iPod,

ebook, laboratorios, aplicaciones informáticas, aulas virtuales, Web 2.0, proyectores de láminas como Power Point, etcétera, ya que todas ellas permiten mejor nivel de retención y adquisición de competencias. Las pedagogías informáticas facilitan la transición desde aprendizajes lineales al hipertexto; de sólo medio de apoyo (libro) a los multimedia; de medios sin interacción a medios interactivos; de microbibliotecas a internet; de aprendizajes pasivos a autoaprendizajes sobre aplicaciones informáticas, con lo cual cambia el modelo educativo que se sustenta en recursos didácticos, como la tiza, la lengua y el pizarrón.

La computadora es el nuevo instrumento educativo, tal como el Power Point o las pantallas interactivas están cambiando la dinámica de las clases presenciales e internet modifica la forma de acceder a la información, en cuanto modos de expresión de la digitalización en la enseñanza. El incremento de la cantidad de computadores por estudiante mide esa evolución. La pedagogía informática, entre otras, a través de conectividad para el acceso, interacción estudiantes-recursos instruccionales o estudiantes-profesores, o de autoaprendizaje por medio de aplicaciones específicas, se convierten en las formas dominantes para construir las competencias. La informática se expande ante las dificultades de reproducir la realidad en la práctica o la dificultad de supervisar educativamente las pasantías y las prácticas estudiantiles. En este sentido, los sistemas educativos están transitando de la valorización de la práctica presencial para alcanzar el aprendizaje al uso de la informática para adquirir las competencias. En lo académico, hay una demanda de calidad en términos de adquisición de competencias que se logran alcanzar con la pedagogía.

Sin duda, la pedagogía informática tiene limitaciones, pero sus resultados en el aprendizaje, y en particular en las asignaturas más profesionalizantes, son muy superiores, porque permiten ingresar a una educación haciendo, no a practicar “de” la computadora, sino “con” la computadora. Obviamente, este es un proceso que depende de los campos disciplinarios y de la complejidad de las herramientas informáticas, así como del propio desarrollo de las tecnologías.⁸⁴ En su evolución, éstas superan los modelos de estímulo respuesta, el simple concepto de acceso a la información, o de interacción pasiva, para

⁸⁴ Silva Pontes, Edel Guilherme. Tesis doctoral. Inédita (2012). Universidad de la Empresa, Montevideo, Uruguay. Esta tesis evalúa el resultado de aprendizajes

en estadística entre un grupo sin pedagogía informática y otro cuyo aprendizaje se

permitir evolucionar a herramientas de formación de competencias colaborativas con mayores niveles de interacción y representación de la realidad de los ámbitos del trabajo. Como se comprueba en la tesis referida, el software de autoaprendizaje o de los sistemas de simulación se constituyen en herramientas que proporcionan niveles superiores de aprendizaje. Ello, de manera obvia, tiene, y tendrá, diversas fases. Para algunos, incluso, la robótica pedagógica resulta una forma superior de la propia pedagogía informática que facilita una mayor complejidad de la propia automatización pedagógica.

LA INFORMATIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

La digitalización de la gestión y de los diversos procesos administrativos y académicos de las universidades ha sido una de las mayores transformaciones en la dinámica universitaria. Estos procesos de digitalización siguen una lógica no académica. La base es la gestión, que busca una organización más eficiente y una disminución de los costos de funcionamiento. Al mismo tiempo, la informatización está asociada a una dinámica más competitiva en términos de mercado, de la presión de los costos por las regulaciones públicas de calidad. También incide la complejización de la enseñanza, que impone la introducción de sistemas de administración más automatizados. Los procesos de inscripción, pago, cobro, registro de notas, asignación de aulas, contabilización de horas docentes, historia laboral, inventario, procedimientos, etcétera, se expanden en la medida en que las instituciones aumentan de tamaño, de escala y que se diversifican en términos curriculares, académicos y locativos; impulsan una gestión más eficiente presionando por la introducción de sistemas informatizados en las universidades. Se informatiza para gestionar la complejidad organizacional, y para responder a las demandas competitivas del mercado, así como a las presiones del aumento de los costos por la necesidad de elevar la calidad.

Ello se ha dado con mayor intensidad en el sector privado en América Latina en la década pasada, como resultado de la reducción de su tasa de

realizó con herramientas informáticas y constata cómo las pedagogías informáticas permiten aprendizajes significativos.

crecimiento ante la expansión pública gratuita y la propia presión de los costos con el aumento de las exigencias de los sistemas de aseguramiento de la calidad. A la par, la digitalización de la gestión administrativa y académica contribuye a virtualizar y digitalizar los procesos de enseñanza. Ello se expresa, por ejemplo, en los niveles de complejidad de las páginas web y de sus niveles de interactividad. Los diversos diagnósticos han ido mostrando el aumento de la interactibilidad en las plataformas de enseñanza virtuales. El avance desde la existencia de web sin interactividad a la incorporación de la interacción informativa, a la interactividad consultiva y la interactividad comunicacional para llegar a niveles de interactividad transaccional, muestra un cambio que es, a la vez, el soporte del desarrollo de niveles de enseñanza-aprendizaje virtuales con mejores niveles de calidad. El grado de interacción de la Web revela al mismo tiempo el nivel de informatización de los procesos internos de las universidades en general y, por ende, de la incorporación de dinámicas y pedagogías informáticas. En este sentido, hay una expresión en la Web de los niveles de informatización de la gestión con la virtualización y la incorporación de pedagogías informáticas. El indicador de la webmetric refleja estas tendencias hacia una más amplia digitalización universitaria. También, en tanto que las instituciones se van digitalizando y automatizando sus procesos administrativos, se hace viable la propia virtualización del proceso de enseñanza, al tener recursos humanos capacitados, servidores, licencias, conectividad.

LA CONVERGENCIA DE LOS DISTINTOS PROCESOS DE VIRTUALIZACIÓN

En América Latina se está avanzando diferenciadamente en los procesos de digitalización y virtualización de la educación superior. Si bien se constata en el ámbito global la convergencia tecnológica y la lenta desaparición de la dualidad de modalidades, como resultado de los diversos caminos de la virtualización y digitalización. Se verifica un mayor avance a modelos de *blended learning* o educación semivirtual, que se gesta desde el paradigma a distancia o del presencial. Ambos, sin duda, tienen sus propias eficacias y limitaciones en tér-

minos educativos para contribuir a adquirir competencias. Esta convergencia

digital está construyendo un nuevo paradigma educativo por competencias y digitales, como expresión de una nueva tecnología que está cambiando los procesos tradicionales de producción, distribución, intercambio y consumo en la mayor parte de los sectores de nuestras sociedades contemporáneas. La expansión de la virtualización de este modelo semivirtual tiene también restricciones. Por un lado, la virtualización tiene limitaciones normativas en las autorizaciones gubernamentales y en el reconocimiento de las certificaciones internacionales. El otro modelo en la región tiene, en la actualidad, restricciones a su expansión derivadas de la relativa ausencia de las aplicaciones informáticas, diseñadas para informatizar asignaturas y permitir un cambio al centrarse en un enfoque curricular por competencias. En general, los software de simulación o de aplicaciones específicas tienen precios muy elevados que confinan su incorporación en los procesos de enseñanza en muchas universidades de la región. Hoy, apenas algunas de las grandes universidades públicas de México y Brasil, o algunas instituciones privadas de élite, logran adquirir muchas de estas herramientas informáticas. Hay, sin duda, una ventana de oportunidades a la producción de contenidos digitales. Tenemos muchos libros para transferir conocimientos en las distintas asignaturas, pero hay muy pocos software de base web para crear competencias en las estructuras curriculares. En estos escenarios estará focalizada la convergencia digital y la educación virtual. Desde el campus virtual o desde el laboratorio informático se desarrollan procesos de enseñanza y aprendizaje a través de aplicaciones informáticas que permitan un aprender haciendo, un nuevo rol del docente y un enfoque por competencias.

Capítulo VI

Los nuevos caminos de las tecnologías con la digitalización en la educación a distancia

LA APARICIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR A DISTANCIA Y LA CREACIÓN DE MODELOS SEMIPRESENCIALES EN LA REGIÓN

En los setenta, a escala mundial y en menor proporción en la región, se inició un cambio significativo en la educación superior, al comenzar a incorporarse el uso de metodologías de enseñanza a distancia.⁸⁵ Ese paradigma comenzó en la región a través de modelos unimodales semipresenciales públicos, no asociados a pruebas selectivas de acceso, sino que, en general, fueron la contraparte del establecimiento de mecanismos selectivos de acceso en las universidades públicas presenciales. Representó una diferenciación de la tecnología “pedagógica” que facilitó también un cambio en el perfil de los participantes en tanto el público estudiantil se constituyó, en general, con aquellas personas excluidas del acceso público tradicional, así como de trabajadores medios provenientes de sectores de menores ingresos económicos y capital cultural. Ingresaban a esta modalidad porque no

⁸⁵ Sociedad Mexicana de Computación en la Educación (SOMECE), *25 años de la informática educativa en México. Miradas de líderes y pioneros*, México, SOMECE, IISUE, ILCE, 2009, permite visualizar como han sido los procesos de incorporación de diversas tecnologías en la educación en este tiempo y complejizar la simplificación de nuestro enfoque de tres generaciones

podían acceder al modelo tradicional de tipo dual fragmentado entre un sector público gratuito restringido por exámenes de ingreso, formato diurno semanal presencial, y un sector privado con relativa mayor flexibilidad, pero restringido diferenciadamente de acuerdo con distintos aranceles de las matrículas.

La irrupción del libro de texto

El inicio de la educación a distancia asume la modalidad de primera generación al asociarse a la edición de libros texto o guías didácticas como apoyo. Este fue el modelo dominante, e incluso en 2005 continuaba siendo mayoritario y, entre otras variables, se expresaba en la alta producción editorial de las universidades a distancia frente a otras editoriales universitarias.⁸⁶ En lo tecnológico “pedagógico”, se expresó en un formato semipresencial con el apoyo de materiales didácticos concebidos como libros de texto, tutores para una atención personal y microsedes distribuidas en los países y en las cuales, además, de la asistencia formativa, se realizan las evaluaciones de los aprendizajes presenciales.⁸⁷

Este escenario facilitó una enseñanza fuera de los días laborales e inauguró el uso de las noches y, sobre todo, de los fines de semana con sistemas más flexibles que favorecieron la incorporación de estudiantes con otras condiciones laborales y sociales. El cambio tecnológico se dirigió a infraestructuras, recursos de aprendizaje y pedagogías y su expresión más significativa fue el libro de texto y las guías didácticas como recursos de aprendizaje. Implicó la transformación del libro tradicional y su conformación como libro de texto, que incluye en su producción especialistas en aprendizaje, y una diferenciada didáctica en su interior, en virtud de que

⁸⁶ Sagastizabal, Leandro, *Las editoriales universitarias en América Latina*, Bogotá, CERLALC–IESALC, 2004.

⁸⁷ Con el formato semipresencial un programa de grado se desarrolla con una carga presencial de entre el 20 y 30% de la carga presencial tradicional, siendo estos tiempos las reuniones individuales o colectivas con docentes y de los exámenes. Se supone que el cambio en los tiempos se compensa con un mayor tiempo de trabajo por parte del estudiante con un recurso didáctico específico, como es el

libro de texto en este caso que lo ayuda a su autoaprendizaje.

se estructura más orientado a la enseñanza y no meramente a la transferencia de información. En este formato, cada capítulo contiene síntesis de los contenidos, preguntas, extractos, referencia a los conceptos centrales, ejercicios, respuestas, bibliografías específicas, ilustraciones, mapas conceptuales, análisis de casos, etcétera. Este recurso planteó el cambio del rol del docente en la dinámica de la educación a distancia, y aun en el aula presencial.

En el nuevo paradigma, el docente asume una relativa forma de tutor y de apoyo en el autoaprendizaje y el libro adquiere un papel más destacado como centro del autoaprendizaje. Esta modalidad, al abaratar costos y facilitar accesos, se expandió a lo largo de múltiples sedes, con lo cual la enseñanza (libro y tutor) se acercaba al estudiante. Fue, incluso, una de las formas que asumió la regionalización de la educación superior en América Latina, con especial interés en el libro como soporte del autoaprendizaje, en tanto que la educación a distancia cubría demandas en zonas de los países en donde no existían sedes regionales de las instituciones presenciales.⁶⁸

Sin embargo, no fue exclusiva la producción propia de libros de textos, sino que algunas instituciones establecieron como eje dominante de los recursos instruccionales el libro de texto comercial, por lo cual el soporte didáctico se constituyó en una guía de apoyo con más o menos desarrollo y complejidad.⁶⁹ Ello se asoció a la expansión en el continente de las traducciones de las grandes casas editores de texto de Estados Unidos (Prentice, McGraw-Hill) como parte del rápido proceso de internacionalización de las industrias culturales editoriales acontecido en los años ochenta. Fue un cambio educativo a través de pedagogías nuevas, infraestructura y libros de texto.

En este contexto, a medida que aumentaba la cobertura y se diferenciaban los estudiantes, se dio desde los noventa la incorporación de la oferta de educación privada, en esta modalidad, y aunque ésta incorporó algunas ca-

⁶⁸ Algunas de las diversas situaciones a nivel nacional se pueden ver en Rama, Claudio y Pardo, José (editores), *La educación superior a distancia: miradas diversas desde Iberoamérica*, Caracas, Venezuela, VIRTUAL EDUCA-INTEVED, 2010. <http://observatoriouniversitario.info>

⁶⁹ Tal modelo fue, por ejemplo, el que promovió la UTPL en Ecuador.

racterísticas adicionales de mayor flexibilidad, no alteró el patrón tecnológico semipresencial dominante.

El modelo bimodal (presencial-a distancia) fue la tecnología pedagógica dominante que acompañó el libro de texto y los otros bienes culturales no interactivos, y se desarrolló a través de una alta diversidad de expresiones organizacionales, en función de las particularidades propias de cada país. La expresión más conocida fue la creación de universidades públicas a distancia, como la UNED de Costa Rica, la UNA de Venezuela y la UNAD de Colombia. En estos países, estas instituciones nacieron a la par del establecimiento de exámenes de ingreso selectivos en las universidades presenciales tradicionales y fueron ofertas terciarias alternativas al carecer de restricciones de acceso. Como mecanismo para facilitar una diferenciación coherente, mientras que las universidades públicas introducían restricciones al ingreso, se abrían en paralelo oportunidades de acceso abierto a menor costo por alumno, pero de menor calidad. El sector, de hecho, diferenció a la vez la modalidad y la calidad. Su origen fue la Open University, que formuló un modelo sin restricciones de ingreso, sino de egreso con mayores estándares de calidad en el proceso de aprendizaje y un seguimiento personalizado y que, al final, determina perfiles de salida iguales, sobre una organización institucional que agregaba exámenes para el ejercicio laboral por parte de los colegios profesionales. En este sentido, el contexto educativo latinoamericano donde se instalaron estos modelos europeos semipresenciales fue altamente diferenciado.

En general, salvo algunas excepciones de carácter público en las que funcionaron modelos bimodales, pero sin restricciones en el acceso al formato presencial, la educación superior a distancia en su inicio se estructuró a partir de la existencia de una selección de acceso presencial, por un lado, y un acceso abierto más flexible para un público de más edad, trabajador, de menor capital cultural y de menores ingresos económicos, por el otro. Había diferencias de metodologías de enseñanza y de recursos instruccionales. La diversidad estaba dada en la intensidad del trabajo docente respecto al recurso didáctico, en tanto éste se estructuraba con base en el libro de texto trabajado y complementado en específico por un docente distinto que

asumía la forma de tutor. Este nuevo modelo educativo en la región siempre

sencial llevó a una efectiva sustitución de factores entre el trabajo humano activo (docente) y el trabajo humano congelado (el libro de texto u otros recursos de aprendizaje).

La incorporación de la tele y audioconferencia

Junto al modelo dominante, por su formato semipresencial y su carácter estatal, se iniciaron en la región algunas ofertas de educación a distancia por parte de instituciones privadas, también semipresenciales, orientadas al interior de los países a lo largo de múltiples sedes. En algunos casos, varió el enfoque de lo tecnológico, al incorporarse el uso de la videoconferencia, que sumó la filmación o la grabación de las clases y su transmisión vía casetes, microondas o satélite, que significó un avance en el uso de tecnologías en el aprendizaje. El uso educativo de las ondas hertzianas fue un paso adicional en la anexión de las industrias culturales en la enseñanza, que viabilizaron sistemas más amplios de cobertura y calidad, y conformaron modelos más complejos de uso de los distintos recursos instruccionales.

Uno de estos casos de educación a distancia fue, como ya señalamos, el ITESM. Los modelos basados en el uso de videoconferencias satelitales sólo fueron utilizados con relativa importancia en México y Brasil. Ello tuvo ecuaciones de costos muy superiores y también mejor nivel de calidad que los modelos semipresenciales de la primera generación y también promovieron superiores escalas para viabilizarlos. Sin embargo, la aparición de lo digital los afectó en términos de costos competitivos y, en los últimos años, el TEC, por ejemplo, ha comenzado a dismantelar dicho modelo basado en estudios de televisión y videoconferencia por microondas primero y luego por satélite, que caracterizó a la segunda generación, para impulsar una reingeniería en curso hacia la virtualización y la educación en red. La lógica de la TV con estudios, emisión y salida al aire comenzó a ser sustituida por la lógica de la edición digital, y de colocación en plataformas de los diversos recursos de aprendizaje.

Otra iniciativa privada, en esta tecnología, fue la de la UTPL, de Ecuador, que desarrolló un modelo de educación superior a distancia semipresencial con apoyo de muchas sedes y de videoconferencias enviadas a través de CD.

Tal modelo de sedes, semipresencialidad y apoyo de tutores fue incentivado por los bajos costos salariales en el interior del país, el carácter no lucrativo religioso de la institución, una eficiente gestión y controles de calidad y un sistema de cofinanciación dado por un aporte financiero público a algunas instituciones privadas en el país. En estos modelos, con la virtualización, los recursos de guías didácticas y videoconferencias se unificaron y convergieron en las plataformas. En Brasil, una importante iniciativa a distancia masiva con apoyo de videoconferencias por satélite fue impulsada por la Universidade Norte do Paraná (UNOPAR), en nuestros días la mayor institución de educación a distancia de Brasil.⁹⁰ Con 117 077 alumnos y, por ende, una de las dos grandes megauniversidades de la región, ésta funciona con base en un modelo de acceso satelital con cientos de polos y que incluso ha ofrecido esos accesos satelitales a otras universidades de la región por sus costos elevados.⁹¹

Los diversos casos muestran cómo los modelos pedagógicos están articulados al tipo de selección tecnológica, y son en general asincrónicos, con apoyo en materiales sin capacidad de interacción, lo cual se realiza, predominantemente, por medio del trabajo docente.

Desde los años ochenta, tales modelos de funcionamiento de la educación superior a distancia se fueron expandiendo poco a poco en toda la región, a pesar de las múltiples restricciones políticas, académicas y en algunos casos normativas.⁹² El eje fue una dinámica pedagógica a distancia, carente de tecnologías interactivas y de tipo semipresencial abierta, que,

⁹⁰ <http://www2.unopar.br/> (revisión 29 mayo de 2012)

⁹¹ De Assis, Maria Elisa, “Satélites artificiais e a EAD”, en Litto, Frederic y Formiga, Marcos (organizadores), *Educacao a distancia. O estado da arte*, ABED, Pearson, SP, 2012. UNOPAR recientemente fue adquirida por Kroton Educacional por 1.3 billones de reales. Con esta venta se transformó en la institución privada extranjera a distancia más grande de la región. Reis, Fabio, *O lado perverso da globalização: os negócios descompromissados da educação*. <http://www.fabiogarciareis.com/wp/> (revisión 9 de abril de 2012).

⁹² Torres, Patricia y Rama, Claudio (editores), *La educación a distancia en América Latina. Realidades y tendencias*, Florianópolis, Brasil, Pontificia Universidad Católica de Santa Catarina, UNISUL, Virtual Educa, 2009. Los diversos estudios nacionales se pueden ver en <http://observatoriouniversitario.info> (revisión 29 de mayo de 2012).

a su vez, se fue renovando y ampliando con el ingreso, hacia finales de los noventa, de nuevos proveedores locales privados en casi toda la región. Muchos de los nuevos proveedores fueron universidades originarias del interior de sus respectivos países, cuya incapacidad de crecer con modelos presenciales en mercados pequeños, las llevó a desarrollar oferta a distancia e incorporar estas innovaciones pedagógicas como mecanismo para alcanzar mayor cobertura.⁹³

EL IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES Y LOS NUEVOS CAMINOS DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA: PLATAFORMAS DIGITALES, TELEAULAS, RECURSOS DIGITALES DE APRENDIZAJE Y SISTEMAS AUTOMATIZADOS DE EVALUACIÓN

La irrupción de lo digital abrió una nueva fase de la educación a distancia en América Latina desde finales de la década de los noventa. Lo digital ha sido un punto de llegada de un largo camino tecnológico. La válvula, el transistor (1947), el circuito integrado (1957), el computador electrónico digital (1969), el microprocesador (1971), los software (1976), internet (1992), son etapas de un largo camino tecnológico de innovaciones y creciente digitalización y transformación del trabajo y de las formas de creación de riqueza, impulsadas por la búsqueda de mecanismos más eficientes para procesar, registrar, archivar, mejorar y transmitir información. Aparte de mejorar la calidad de la comunicación, tiene un rol central en la dinámica económica y en estructurar una nueva dinámica de relación entre conocimiento e información. Tapscott sostiene que en la actualidad el valor agregado del trabajo es el conocimiento incorporado digitalmente, y que lo digital es un cambio en los mecanismos de almacenamiento, difusión y distribución de conocimientos, que contribuye a la molecularización de las organizaciones al pasar de comunicaciones verticales a horizontales, la integración en red en tiempo real, y a la desinter-

⁹³ Nos referimos, por ejemplo, a la Universidad del Caribe (UNICARIBE) y la UAPA en República Dominicana, la Universidad de Salta y la Universidad Blas Pascal en Argentina, ALAS Peruanas y ULADECH en Perú, la Universidad de Bucaramanga en Colombia, la Universidad de Paraná en Brasil o la Universidad Rafael Belloso Chacín en Venezuela

mediarización al construir una relación directa con los consumidores como componentes de un nuevo modelo de creación de riqueza.⁹⁴

Lo digital, en lo educativo, implica una convergencia entre computación, comunicación y contenidos e impone un cambio en la forma en la cual las instituciones educativas contribuyen a la construcción del capital humano. No actúa sólo en la docencia, sino que lo digital abre una dinámica en la que todas las misiones se digitalizan, como contraparte de una sociedad que accede virtualmente a la creación de conocimiento. En la educación, permite reconfigurar a la educación a distancia e impulsar un cambio tecnológico que se expresará de manera dominante en las plataformas digitales, las teleaulas incorporadas como sistemas de videoconferencia, la diversidad y amplitud de recursos digitales de aprendizaje y el uso de sistemas automatizados de evaluación de los aprendizajes.

Estas nuevas tecnologías digitales plantearon el inicio de una nueva generación de la educación a distancia con la transformación del modelo educativo tanto semipresencial apoyado en el libro como en la teleconferencia, hacia un modelo en red soportado en plataformas digitales. Ello precisó un cambio en lo tecnológico, lo pedagógico, en la cobertura, en el tipo de estudiante y en los niveles de aprendizaje, y contribuyó a una diferenciación de la educación a distancia; aunque algunas instituciones mantuvieron el modelo tradicional, otras llevaron adelante reingenierías para introducir lo digital en sus modelos de educación a distancia.⁹⁵

Para algunos, sólo con el ambiente digital se alcanza la posibilidad de una lógica educativa propiamente al existir interacción.⁹⁶ Se sostiene que lo que separa a la cultura de la educación es que, mientras en la primera la

⁹⁴ Tapscott, Don y Williams, Anthony D., *Wikinomics. La nueva economía de las multitudes inteligentes*, Madrid, Paidós, 2008 y también de ambos autores, *Macrowikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*, Madrid, Planeta, 2011.

⁹⁵ Rama, Claudio, *Las reingenierías de las universidades a distancia en América Latina*, República Dominicana, Ediciones UNICARIBE-UDUAL, 2011.

⁹⁶ Vilches, Lorenzo, *La migración digital*, Gedisa Editores, Barcelona, 2001. Vilches ya sostenía para entonces que “el uso frecuente y constantemente actualizado de hardware y software supondrá una nueva economía basada en la



interacción y la “pregunta educativa” no existen, en la segunda ésta es fundamental para producir el aprendizaje.⁹⁷ Tanto el libro, el video y el audio carecen en su forma analógica de posibilidad de pregunta e interacción sin mediación docente. Lo digital inicia el camino de la interacción, lo cual se ha expresado también en productos no interactivos, como el Power Point. La virtualización educativa está estructurada hoy a través de plataformas digitales, teleaulas interactivas, aplicaciones informáticas de autoaprendizaje y sistemas automatizados de evaluación, los cuales tienden a facilitar o incluir niveles de respuestas o interacciones que ayudan a lograr mejores aprendizajes. Las aulas virtuales en red que asumieron el nombre de plataformas de gestión de aprendizaje y en las cuales se desarrolla el proceso de enseñanza-aprendizaje se han convertido en las nuevas aulas de la educación en red.⁹⁸

En su inicio, en la región y a escala global hubo alta competencia entre las múltiples plataformas impulsadas por universidades, gobiernos y empresas, pero poco a poco se fueron estandarizando y concentrando entre unas pocas de fuentes propietarias, en las cuales destaca Webct de Pearson, y una de fuente abierta como es Moodle, altamente dominante en las escalas de las instituciones pequeñas y medianas. Muchas universidades que iniciaron su trabajo educativo gracias a plataformas desarrolladas por ellos o de fuente propietaria, luego han migrado hacia plataformas de *open source*. La estandarización y la gratuidad de Moodle facilitaron su uso y su generalización, así como la formación de recursos humanos capacitados con las mismas herramientas informáticas. Sin embargo, las plataformas de fuentes propietarias son más eficientes para escalas superiores de participantes y las megauniversidades tienden a apoyar su gestión masiva en estas plataformas.

La incorporación de lo digital contribuyó a todo el sistema de educación superior al aumentar su nivel de diferenciación y mejorar la calidad. Lo

⁹⁷ Rama, Claudio, *La economía de las industrias culturales en la globalización digital*, Buenos Aires, Eudeba, 2003.

⁹⁸ Hay una amplia variedad de definiciones, como por ejemplo LMS (*learning management system*) o *virtual learning environment* o *virtual learning environment* (VLE). Para un análisis de las características de las plataformas LMS, véase Fainholc, Beatriz, *Aprendizaje electrónico mixto*, Madrid, Editorial Académica Española, 2012.

digital permitió extender la diversidad de recursos, cambiando de elementos abiertos (libros), analógicos (medios hertzianos), y digitales (plataformas en red). También, el cambio tecnológico facilitó una mayor estandarización de los procesos educativos, y con ello el mejoramiento de la calidad y la supervisión.⁹⁹ En algunos sistemas de evaluación, como en Colombia y Argentina, los estándares de calidad imponen la virtualización y el uso de plataformas en la educación a distancia sobre la base de identificar en la virtualización mejoramientos de la calidad respecto a los modelos semipresenciales abiertos de primera generación. La introducción de las tecnologías a través de productos e industrias culturales, tales como libros, discos, videos, internet o software, no sólo se asocia a los beneficios directos en los aprendizajes, sino en la construcción de un modelo educativo que sustituye algunos componentes del rol tradicional del docente y cambia el patrón del gasto económico del proceso educativo.

Así, las plataformas digitales impactaron en los recursos de aprendizaje gracias a la convergencia tecnológica y facilitaron el pasaje desde materiales instruccionales planos hacia recursos digitales en red, tales como el hipertexto y la confluencia de audio, texto, video y programación para guiar y apoyar los procesos de aprendizaje. Los modelos de simulación o los software de carácter lúdicos orientados al aprendizaje, se articulan, además, a concepciones más modernas sobre el papel de la experimentación como mecanismo de aprendizaje más eficiente. Esta es una realidad que no se ha limitado a la educación a distancia, sino que también en las instituciones presenciales se constata cómo los ambientes virtuales impulsan la transformación en la docencia, el aprendizaje y la gestión institucional.

La virtualización de la oferta de educación superior como cambio tecnológico transformó las formas de producción educativa preexistentes de la educación a distancia por los beneficios que ella genera en términos de cobertura, calidad y costos.

- *Cambios en la calidad de los aprendizajes digitales.* Se considera que la calidad se incrementa dada la mayor capacidad de interac-

⁹⁹ Pastor, Martín, *Educación, estandarización y tecnología: contradicciones*



ción educativa, su mayor supervisión tanto en tiempo real como diferido del proceso de enseñanza, por la posibilidad de acceder a materiales interactivos y a su rol en el autoaprendizaje, como sostienen las teorías conectivistas y constructivistas.¹⁰⁰ Se produce un mejoramiento de los aprendizajes en virtud de la capacidad de utilizar, gracias a la convergencia tecnológica, una mayor cantidad de materiales instruccionales (videos, láminas de Power Point, imágenes planas, mapas mentales, aplicaciones, audio) que refuerzan modelos de aprendizaje cognitivistas y diversidad de recursos promovidos por los enfoques conectivistas e incluso constructivistas. El aprendizaje, la retención y la adquisición de competencias aumentan con el uso de una integración de medios visuales, auditivos y escritos, la interacción entre los participantes y la experimentación mediante la simulación y la realidad virtual. El ambiente virtual de aprendizaje favorece sistemas de evaluación más precisos (múltiple choice), mayor seguimiento evaluativo (portafolios de resultados), o terciarizar las evaluaciones en función de mayor calidad y supervisión docente.

• *Cambios en la cobertura virtual.* La cobertura, por su parte, se incrementa al incorporarse otros sectores sociales dotados de mayor conectividad y capacidad de absorber esos costos y los de los equipamientos, así como estudiantes localizados en regiones distantes o con menores tiempos de ocio o libres para la enseñanza tradicional, o con movilidad reducida, como las personas con discapacidades o privadas de su libertad. La incorporación de tecnologías digitales permite también una ampliación de la cobertura asociada a segmentaciones y escalas reducidas, e incluso

¹⁰⁰ Siemens, George, *Colectivismo: una teoría del aprendizaje en la era digital*. [https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:HJldje6mSEcJ:www.diegoleal.org/docs/2007/Siemens\(2004\)-Conectivismo.doc+&hl=es&pid=bl&srcid=ADGEESjMxQ-ESH-GVzy3EDoKt9ObDXmgEej-PWeC1fX5tst-iokBoD8Gp1cp.JNjgQaXtq-Lhs2uNp3TkU3sSKKIK494pwbwyZ6YU8EdF1vkgxxw6KoahEkUWIdA8fAVqGfxSeoSjnOSE&sig=AH1EtbtXRoX47zDqHkfhMj1CTj9pNt9ENQ&p1=1](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:HJldje6mSEcJ:www.diegoleal.org/docs/2007/Siemens(2004)-Conectivismo.doc+&hl=es&pid=bl&srcid=ADGEESjMxQ-ESH-GVzy3EDoKt9ObDXmgEej-PWeC1fX5tst-iokBoD8Gp1cp.JNjgQaXtq-Lhs2uNp3TkU3sSKKIK494pwbwyZ6YU8EdF1vkgxxw6KoahEkUWIdA8fAVqGfxSeoSjnOSE&sig=AH1EtbtXRoX47zDqHkfhMj1CTj9pNt9ENQ&p1=1) (revisión 29 de mayo de 2012).

una oferta articulada a la deserción de la educación presencial, y permite reducir el abandono.

- *Cambios en la estructura de costos con lo digital.* Los costos en el ambiente educativo virtual se articulan en una ecuación de costos-cobertura distinta a la existente en la educación presencial, con una estructura con costos unitarios por alumno decreciente por un cambio en las escalas de producción. Ello, dada la caída de los costos de los envases de casetes y libros, así como de sedes y aulas para realizar las asistencias y tutorías, y la transferencia de parte de los costos de conexión y los equipamientos a los estudiantes. Los costos caen por las diferencias en relación con los salarios entre los docentes presenciales y los tutores digitales, así como por la tendencia al abaratamiento de los costos de conectividad y equipamiento digital formulados por las leyes de Moore y de Metcalfe.¹⁰¹ Los materiales instruccionales tienen, asimismo, una mayor capacidad y menores costos de actualización periódica. Del mismo modo, la existencia de un creciente mercado de compra e intercambio de cursos digitales abarata el valor de los materiales al amortizarlos entre más estudiantes. En nuestros días, se ha pasado a una diversidad de recursos de aprendizaje, y se ha abandonado el texto único especialmente realizado y diseñado, lo cual reduce más aún los costos.

Tales realidades han expandido la oferta y la demanda educativa en entornos digitales de aprendizaje e impulsado una mayor digitalización de la educación a distancia. Es un nuevo ciclo, de aumento de cobertura, caída de costos y mayor calidad que, a su vez, promueve una mayor inversión en la virtualización del proceso educativo e implica una incorporación más grande de componentes digitales de *hard* y *soft* como insumos del aprendizaje.

¹⁰¹ Moore con la teoría del abaratamiento de los costos de la informática, con la miniaturización de los chips y Metcalfe, con la teoría del abaratamiento de los costos de conectividad en internet, con el aumento de los nodos, ha sentado las bases de esta tendencia a la diferenciación de los costos entre los ambientes digitales y los presenciales. Al respecto, véase Yllaseca i Requena, Jordi, *Principios*

de economía del conocimiento, Madrid, Pirámide, 2005.

Esta virtualización de las instituciones y de las ofertas de educación superior se ha expresado en la región en tres caminos: primero, en la reingeniería de las instituciones tradicionales de educación a distancia; segundo, en la incorporación de componentes virtuales al interior de los procesos de educación presenciales; y tercero, con la irrupción de nuevos proveedores educacionales, tanto públicos como privados, altamente virtualizados, o incluso cien por ciento virtualizados en la interacción del estudiante con el docente

Las reingenierías de las instituciones de educación a distancia

En las instituciones, lo digital impulsó diversas reformas asociadas a la incorporación de las tecnologías educativas basadas en la microelectrónica y la programación informática.¹⁰² En la educación a distancia, estas reformas asumieron la forma de reingenierías organizacionales para aprovechar las potencialidades tecnológicas.¹⁰³ Ello implicó en lo educativo el cambio desde lo analógico a lo digital, desde una comunicación unívoca hacia una biunívoca, desde soportes hertzianos con baja segmentación y alta cobertura, pero acotados a las fronteras nacionales dado el tipo de autorización de potencia y altura de torre de los medios, hacia mecanismos y modalidades de comunicación soportadas en plataformas y redes digitales sin límites geográficos de cobertura y que, por ende, tienden a ser internacionales.¹⁰⁴ El cambio se da también desde modelos de videoconferencias por satélite, por microondas o en CD o casetes sin sincronismo a teleaulas por satélite, por redes de cable o inalámbricas con interacciones educativas entre los participantes en tiempo real.

¹⁰² Mochi Alemán, Prudencia Oscar, “La producción de software, paradigma de la revolución tecnológica”, en Crovi Delia, (coordinadora), *Sociedad de la información y el conocimiento (entre lo falaz y lo posible)*, Buenos Aires, La Crujia Ediciones, 2005.

¹⁰³ Bates, A.W (Tony), *Como gestionar el cambio tecnológico. Estrategias para los responsables de centros universitarios*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2001. Bates sostiene que “la introducción de nuevas tecnologías para la enseñanza exigirá una evolución importante hacia formas de organización postindustriales en los centros universitarios”.

¹⁰⁴ Tiffin, John e Rajasingham, *A universidade virtual e global*, Artmed, Sao Pablo, 2007.

La irrupción de lo digital desde los noventa precisó fuertes cambios en el mercado de oferta universitario con el ingreso de nuevos proveedores locales e internacionales, el abaratamiento de los costos y la flexibilidad de la oferta.¹⁰⁵ En las tradicionales universidades a distancia se expresó en el pasaje desde tecnologías de primera y segunda generación hacia dinámicas educativas basadas en tecnologías de tercera generación, que facilitaron el acceso de sectores sociales de mayores recursos y ámbitos internacionales. Este nuevo escalón tecnológico permitió nuevos productos y servicios derivados de las reingenierías en las reformas impulsadas por la virtualización universitaria.¹⁰⁶ Éstas favorecieron una diversidad de la propia bimodalidad, ya no sólo presencial o semipresencial tradicional, sino también semipresencial virtual o cien por ciento virtual, con tutores o incluso sin tutores como referimos.

Las reingenierías que se introducen para facilitar e impulsar los cambios tecnológicos no son reformas dentro del mismo paradigma educativo. Son procesos que conducen a mejorías en la calidad, el aumento de la cobertura y la disminución de los costos directos, así como oportunidad y transporte para los usuarios, recursos didácticos más fieles a la realidad y mayor interactividad entre otros componentes. Con ello, se inició un ciclo de aumento de la productividad educativa asociada al incremento de la digitalización de los diversos componentes y que parece estar proyectándose hacia una automatización educativa.

La digitalización está incidiendo en la expansión de la oferta educativa no presencial y en que las ofertas de educación superior a distancia, formadas desde los años setenta, se estén transformando con las tecnologías digitales. Tales cambios no se producen en todas las instituciones, ya que el tránsito de un modelo semipresencial abierto a uno virtual, tanto semipresencial como puro, si bien atrae nuevos estudiantes, también tiene el riesgo de expulsar a

¹⁰⁵ Un estudio de los impactos en Estados Unidos de su proceso de virtualización muestra un avance en la internacionalización y mercantilización de la educación superior. Serbin Piitinsky, Matthew (compilador), *La universidad conectada. Perspectivas del impacto en la educación superior*, Málaga, Aulac, 2006.

¹⁰⁶ Chacón, Fabio, *Reingeniería de la educación abierta y a distancia en Latinoamérica*, Venezuela, UNA, 1994. <http://lsm.dei.uc.pt/ribie/docfilestxt2003521513>



aquellos de bajos recursos localizados en zonas y hogares de baja conectividad y recursos económicos que se ajustan más a las realidades y calidades de las tecnologías de la primera generación. Ello impone, en algunos casos, el no abandono del modelo educativo semipresencial, sino la superposición de tecnologías y modelos de educación a distancia.

La transformación de las instituciones de educación superior a distancia a partir de la utilización de las tecnologías digitales originó un aumento de los costos totales, el riesgo derivado de la posible pérdida de alumnos de las modalidades semipresenciales abiertas, costos políticos y económicos de la desarticulación de las redes de sedes presenciales, requerimientos iniciales y futuros de inversiones en infraestructura tecnológica, y demandas de competencias superiores de los equipos administrativos y docentes, así como la digitalización de sus recursos didácticos. El camino de la virtualización hacia el futuro impone también la renovación continua de los equipamientos con un cambio en el largo plazo de la composición del gasto y la inversión en favor de los equipamientos tecnológicos y los derechos intelectuales (*soft* y recursos de aprendizaje). Este cambio en el gasto determina una modificación en el aporte del capital y el trabajo en el producto final, y su alteración muestra la sustitución entre ambos factores. En tal sentido, la virtualización como proceso de incorporación tecnológico es inversamente proporcional al aporte del componente laboral docente en el producto educativo. La incorporación de las tecnologías educativas digitales impulsa, asimismo, la virtualización administrativa, normaliza la gestión, simplifica los procedimientos y abarata los costos de los procesos administrativos.

Esta dinámica induce al aumento de la matrícula, mayores escalas y una tendencia a la concentración con un tamaño más grande de las instituciones de educación virtualizadas. Las nuevas escalas, a su vez, facilitan inversiones en tecnologías (plataformas, recursos de aprendizaje digitales, conectividad, equipamientos, herramientas de programación informáticas) que promueven un ciclo continuo de crecimiento del componente tecnológico como base de la oferta educativa. Ello facilitó la expansión de lo privado, ya que éste tiene más capacidad de disponer inversiones en tecnologías, a diferencia del sector público, con mayor propensión al gasto

en salarios docentes. Esta dinámica pudiera estar estimulada por el nuevo escenario tecnológico, en virtud de que las nuevas estructuras de costos se vinculan a demandas de acceso por parte de sectores de mayores ingresos económicos, lo que propicia que los nuevos proveedores de educación a distancia tiendan a ser privados.

La virtualización de la dinámica de enseñanza presencial

Múltiples han sido los estudios sobre los impactos de internet y lo digital en la educación superior. Ellos no se reducen a cambios en las ofertas a distancia, sino que se transforma la propia enseñanza presencial, fundamentalmente con la incorporación de plataformas y recursos digitales de aprendizaje como apoyo en la enseñanza mediante la introducción de aplicaciones informáticas que van transformando las aulas y los ámbitos de práctica en laboratorios. En esta orientación, el centro descansa en la incorporación de pedagogías informáticas en el aprendizaje presencial y la lenta digitalización de la interacción estudiante-docente, entre estudiantes, y entre estudiantes y recursos instruccionales en las instituciones presenciales.

Los aprendizajes a través de la incorporación de herramientas informáticas en la dinámica presencial superan la enseñanza catedrática y teórica en el aula con base en el formato de clase magistral, que no permite formar en competencias, sino que tiende a transferir información y marcos conceptuales. En tanto, las pasantías y prácticas profesionales son complejas de implementar por problemas legales, administrativos o por costos, los estudiantes tienen dificultades en construir competencias fundamentadas en las pedagogías tradicionales. Ello es aún más complejo, en tanto la tendencia significativa a escala global es que el ejercicio profesional se realice en entornos digitales que requieren la formación de esas competencias.

La práctica a través de herramientas informáticas contribuye a dotar de competencias informáticas a los estudiantes; estructurar el proceso de enseñanza a través de pedagogías que facilitan una articulación eficiente entre teoría y práctica; contribuir a virtualizar el proceso de enseñanza; asociar los procesos de enseñanza al ejercicio profesional que hoy se desarrolla de manera dominante en relación con aplicaciones informáticas; construir alianzas

y experiencias con los proveedores informáticos; incentivar a los docentes a nuevas prácticas pedagógicas; e impulsar la inversión en tecnologías. Estas dinámicas de enseñanza, por medio de aplicaciones informáticas, constituyen las competencias digitales necesarias en el más amplio sentido. El software de simulación, las aplicaciones informáticas vinculadas al trabajo de los profesionales o el análisis de datos de equipos informáticos de diagnóstico se convierten en herramientas fundamentales de los nuevos aprendizajes y de la adquisición de competencias profesionales

La irrupción de nuevas instituciones virtualizadas

En algunos casos, el modelo semipresencial dominante se conformó también en semivirtual, y en otros casos comenzaron a irrumpir ofertas educativas cien por ciento virtuales. Tales situaciones, que encierran un cambio del paradigma tradicional dominante, sólo han sido posibles en aquellos países cuyas normativas no imponen componentes presenciales en determinado porcentaje o en algunas de las actividades del proceso de enseñanza.¹⁰⁷ Tales han sido los casos de México, en donde se han creado instituciones públicas virtuales como la Universidad Virtual del Estado de Guanajuato, del Estado de Michoacán y del Estado de México, o de privadas, como la Universidad Mexicana en Línea (UMEL). Este nuevo escenario de una oferta despresencializada y totalmente virtual ha sido la base de un nueva tendencia marcada por la automatización de los procesos de enseñanza y que obliga un cambio en el rol docente. De tutor primero en las plataformas, avanza más a un rol como organizador del proceso educativo, con la sustitución de muchas de sus acciones por la programación informática.

¹⁰⁷ “Un paradigma tecnoeconómico es la encarnación de este nuevo potencial transformador en un nuevo modelo o conjunto de principios de ‘óptima práctica’ que acompaña la difusión de cada revolución tecnológica. El nuevo paradigma es capaz de transformar todas las ramas de la economía y en todos los países, renovando productos y procesos, relocalizando actividades, redefiniendo mercados, rediseñando empresas y modificando los modos de producir y los modos de vivir a todo lo largo y ancho del planeta.” Pérez, Carlota, *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*, México, Siglo XXI, 2004.

¿EL CAMINO HACIA LA AUTOMATIZACIÓN EDUCATIVA?

En lo tecnológico, las plataformas digitales se han hecho complejas y se han conformado como teleaulas con diversidad de recursos de aprendizaje al incorporarse video y audio, y laboratorios con sistemas de evaluación automatizados y aplicaciones informáticas para realización de las prácticas educativas. Ello ha planteado el inicio de una nueva fase de la educación virtual a escala mundial que impactará en nuestra región, marcada por la automatización y robotización del proceso de enseñanza. Esta nueva modalidad del proceso de enseñanza en el entorno digital está llevando a la desaparición de la obligatoriedad de mantener interacciones educativas presenciales en algún momento del proceso de enseñanza-aprendizaje y un cambio del papel del docente.

En varios países de la región se han iniciado ofertas totalmente virtuales a consecuencia de la habilitación por parte de las autoridades a estas modalidades de prestación del servicio educativo; no obstante, esto ha implicado el inicio de un complejo camino marcado por una mayor sustitución del trabajo directo docente por procesos informatizados. La oferta educativa automatizada no sustituye al trabajo docente, sino que lo recoloca en actividades no directas sobre el estudiante, sino en la preparación, planificación y gestión del proceso de enseñanza. Además, se agregan nuevos protagonistas educativos, como el diseño y la programación. En este camino, la educación virtual se asocia más estrechamente a la programación informática, y se irá desarrollando y perfilando al calor de las innovaciones tecnológicas tanto en hardware como en software.

Los estudios sobre tendencias tecnológicas están registrando la movilidad en la tecnologías (tablets, notebook...), los e-books, el aumento de la conectividad y la gratuidad en el acceso a internet; el crecimiento continuo del ancho de banda; el desarrollo de herramientas informáticas educativas y de objetos abiertos de aprendizaje; la computación en la nube como hosteo y disco duro global en la nube; la masificación de los sistemas de LMS y la creciente terciarización de los servicios tecnológicos de las instituciones educativas.¹⁰⁸ Son

¹⁰⁸ Hay una amplia investigación sobre tendencias tecnológicas asociadas a los temas educativos y específicamente al nivel superior. Una de las líneas más importantes es Horizon Project de New Media Consortium que todos los años produce



un informe sobre algunas de las tendencias más significativas del año en referencia.

desarrollos tecnológicos que aumentan la intensidad en el uso de lo virtual, abaratan sus costos, facilitan la movilidad e internacionalización educativa, lo cual está contribuyendo a una dinámica de creciente automatización educativa. La verificación del iris y la huella táctil a través de equipos especiales también ayuda a individualizar al participante del proceso al superarse los niveles de desconfianza que han estado siempre presentes en la educación a distancia.

Por detrás de las mayores resistencias y discusiones de la incorporación de tecnologías en el proceso de enseñanza, no está sólo la transformación del docente en tutor y el cambio de las competencias requeridas, sino incluso la posibilidad, ya no remota, de desaparición del docente, en su rol como intermediario y ejecutor directo en la dinámica del aprendizaje para adquirir una nueva función y trabajo como productor de contenidos y planificador del trabajo en el aula. Tal discusión teórica ha sido confrontada hace poco con la evidencia empírica en 2012, con la aparición de una oferta educativa cien por ciento automatizada a través de curso cien por ciento virtual y sin la intermediación directa del profesor por parte de la Universidad de Stanford y el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) de Estados Unidos.

El MIT ha ofrecido su primer curso virtual “totalmente automatizado”, de acceso gratuito y basado en una evaluación de los aprendizajes mediante una aplicación automatizada en internet. El curso no tiene limitaciones cuantitativas, es gratuito, no requiere prelación especiales; sólo tener nociones de matemáticas y ciencias; otorga un certificado de estudios homologado por el MIT. Es parte del proyecto MITx, de ofrecer un curso acreditado específico para estudiantes a través de internet. Desde 2009, la institución coloca todos sus recursos instruccionales en forma abierta, y con esta nueva iniciativa continúa en ese proceso de accesibilidad a la educación y de apertura a un acceso masivo al agregar a los recursos abiertos procesos automáticos de evaluación y entrega de certificaciones en red.

<http://www.nmc.org/horizon-project> (revisión 29 de mayo de 2012) Al respecto del tema universitario, véase el reciente estudio Horizon Report > 2012 Higher Education Edition. EDUTIC de Chile también ha realizado recientemente una amplia investigación sobre tendencias en educación. Véase, EDUTIC Chile. “Los 10 hitos tecnológicos que marcarán la educación en Chile. Desafíos para el desarrollo de la educación superior. Tecnología e innovación”, *Review*, núm. 4, marzo de 2012. www.edutic.cl (revisión 28 de mayo de 2012).

Dicho curso es el 6.002x: circuitos y electrónica, y está basado en el curso con el mismo nombre que ofrece la universidad en su campus presencial. La principal diferencia es que la versión del MITx ha sido diseñada para estudiantes a través de internet, con un laboratorio y libros de texto virtuales, así como con foros de discusión entre los participantes y videos instruccionales que equivalen a las clases impartidas en el curso presencial. El curso tiene ejercicios interactivos para comprobar que los alumnos han asimilado y se considera que se requieren unas diez horas de clase de trabajo adicional independiente para aprobarlo. En esta primera fase del proyecto se considera que los exámenes en la Red dependerán de un “código de honor” en el que los estudiantes tendrán que comprometerse a comportarse con honestidad, pero se prevé en el futuro el establecimiento de mecanismos para comprobar la identidad y verificar la autenticidad del trabajo realizado.¹⁰⁹

El objeto del curso es parte de un estudio piloto que intenta analizar qué es lo que puede ser enseñado en un curso automatizado de autoaprendizaje en red y qué debería ser reforzado con interacciones individuales; al mismo tiempo, es un paso adelante en la educación en línea, la incorporación de tecnologías informáticas de software y la automatización del proceso de enseñanza, e indica un camino que comenzarán a recorrer algunas instituciones para brindar oferta y que promoverá una masificación de la formación profesional y, tal vez, una mayor eficiencia en el uso de los recursos de docentes y tecnologías al reutilizarse con más intensidad y reforzar dinámicas de autoaprendizaje en red mediadas por sistemas basados en programación informática.

Este es un paso más en el camino del desarrollo de objetos abiertos de aprendizaje y de procesos de enseñanza más flexibles que tiendan a un autoaprendizaje, y se puede visualizar incluso como la continuación de la existencia de las miles de clases académicas colgadas en la Red para que los estudiantes

¹⁰⁹ Ello se realizaría a través de mecanismos de evaluación tipo múltiple choice, software de antiplagio, reconocimiento de la huella digital y verificación del iris del participante. EdX, anunció que comenzará a dar a los estudiantes la opción de presentar exámenes finales bajo supervisión. Ello les permitiría la obtención de certificados validados en forma independiente, los cuales serían aceptados por



empresas o instituciones educativas.

las puedan descargar.¹¹⁰ Como preveía Rifkin, en la era del acceso, éste será un gran paso para la humanidad, en tanto las máquinas inteligentes en forma de software y de wetware comienzan a reemplazar el trabajo humano.¹¹¹ En este camino, Harvard, el MIT y Berkeley se han asociado creando una empresa para ofrecer educación continua automatizada con el objetivo de alcanzar a cubrir mil millones de personas.

Sin tutores, con alta intensidad tecnológica, pero no gratuita, es la dinámica más grande y compleja de la irrupción de una globalización educativa, de muy bajo costo o incluso gratuita como parte de la masificación universitaria en puerta y altamente competitiva.¹¹² El impacto de la educación sin fronteras será significativo. Moody's Investors Service informó que el crecimiento de los cursos en línea podría ayudar a que las universidades generen nuevos ingresos, ganen mayor reconocimiento y se vuelvan más eficientes, al tiempo que se advierte que, en tanto estos cursos pueden llegar a un número ilimitado de estudiantes en todo el mundo, podrían afectar a las organizaciones que ofrecen educación a cambio de dinero, así como a instituciones sin fines de lucro, pero menos selectivas, que podrían ver reducida la demanda de los estudiantes.¹¹³

Esta nueva modalidad de educación virtual parece constituirse en el final de un camino de incorporación de programación informática y equipamientos digitales y un carácter global. ¿Serán éstas las ofertas de las nuevas megauniversidades y el próximo paso en el camino de una educación asociada a las tecnologías? El tiempo responderá estas tendencias y también estas tensiones creadas en el mundo universitario.

¹¹⁰ El servicio de iTunes, por ejemplo, tiene actualmente más de 500 000 clases colgadas en la Red y se estima que el servicio de Universidad Abierta de la Universidad de Stanford ha tenido más de 40 millones de descargas de sus clases colgadas en la Red.

¹¹¹ Rifkin, Jeremy, *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*, Buenos Aires, Paidós, 2005.

¹¹² Una de sus expresiones es Coursera, empresa con ánimo de lucro que ya ofrece más de 200 cursos de 33 instituciones, los cuales están abiertos a cualquiera que tenga acceso a internet. El sitio web tiene 1.3 millones de estudiantes registrados en todo el mundo, con múltiples instituciones extranjeras y públicas de Estados Unidos que ofrecen servicios a través de ella.

¹¹³ <http://m.noticias.univision.com/feeds/article/2012-09-19/eeuu-mas-universidades-dan-cursos?id=1268044> (revisión 20 de septiembre de 2012).

Capítulo VII

La innovación de las “pedagogías informáticas” y la virtualización de los aprendizajes presenciales

La virtualización de la educación se está constituyendo en la mayor innovación actual de los procesos educativos. Lo anterior tiene que ver con los cambios tecnológicos en los modelos societarios, con nuevas formas de gestionar y procesar la información y con nuevas concepciones sobre la construcción de competencias en el proceso educativo.

Los factores tecnológicos se han constituido en los componentes más dinámicos de la educación a distancia y de las transformaciones en los sistemas universitarios, lo que sienta las bases tanto de nuevos paradigmas educativos como de nuevas instituciones, actores y lógicas económicas. Los especialistas y actores de la educación a distancia reconocen el alto rol de las tecnologías en estas modalidades.¹¹⁴ Sin duda, hay una larga discusión sobre los enfoques deterministas en materia tecnológica con distintas visiones sobre el grado de incidencia de los componentes tecnológicos en los procesos educativos.¹¹⁵ Sin embargo, los debates actuales y la bibliografía asociada a

¹¹⁴ A través de un instrumento que propende a definir cuales son los impulsores y restrictores de las transformaciones y dinámicas, y que hemos definido como Modeva (modelo de velocidad de los actores), una consulta realizada a diversos protagonistas de la dinámica universitaria revela que la tecnología es percibida por todos los actores educativos como determinante, más importante que los cambios y el desarrollo de la educación a distancia.

¹¹⁵ Tedesco, Juan Carlos, “Las TIC en la agenda de la política educativa”, en varios, *Las TIC: del aula a la agenda política*, Buenos Aires, UNESCO–IIEP, UNICEF, 2008.

las nuevas herramientas y equipamientos digitales tienden a mostrar las crecientes correlaciones entre industrias culturales y TIC y los resultados de los aprendizajes en las modalidades a distancia, e incluso las propias configuraciones organizacionales de las instituciones educativas.¹¹⁶

La virtualización se ha expresado en una transformación de las modalidades tradicionales de la educación a distancia, pero también están transformando las aulas y la dinámica de enseñanza y aprendizaje presencial a partir del apoyo de plataformas y el uso de aplicaciones informáticas para adquirir competencias, simular la práctica profesional, verificar los aprendizajes conceptuales e incorporar nuevos recursos de aprendizaje. Este es un proceso que modifica la educación presencial e implica una convergencia de las tradicionales modalidades de enseñanza presencial y a distancia, y se está expresando en múltiples reformas y reingenierías en las que aumenta el componente de gasto tecnológico en las instituciones, perfila más un enfoque por competencias y cambia el rol de los docentes; asimismo, modifica las características de las aulas al abrir un nuevo camino para aumentar la calidad de los aprendizajes a la par del incremento en los niveles de digitalización.

LA INNOVACIÓN COMO BASE DEL DESARROLLO

La innovación es uno de los ejes centrales de las dinámicas económicas y sociales y, crecientemente, también de la educación. Shumpeter conceptualizó una nueva dinámica de la economía al centrar en la innovación tecnológica el principal elemento de la competencia a través de la “creación destructiva”, que a la vez que concibe nuevos productos, procesos o servicios, torna obsoletos o deprecia los procesos, capacidades y productos anteriores y, por ende, provoca ganancias extraordinarias al cambiar los niveles competitivos entre las distintas organizaciones.¹¹⁷ Esta lógica de la dinámica económica ha sido la base de la

¹¹⁶ Youssef A. Youssef y Ramirez, Alejandro, *Social software in higher education: pedagogical models and universities strategies*, Brasil, UNISUL, 2011.

¹¹⁷ Rosemberg, Nathan, “Ciencia innovación y crecimiento económico”, en Chesnais, Francois y Neffa, Julio César (compiladores), *Ciencia, tecnología y crecimiento*



explicación de la expansión del conocimiento y el aumento de la composición orgánica de los procesos productivos en las últimas décadas y también de los cambios educativos para dejar de repetir saberes acumulados y propender a una mayor articulación entre conocimientos, educación y mercado, y a crear nuevas capacidades en las personas por medio de la investigación. En esta dirección, la innovación comenzó a constituirse en el centro de la educación a partir de la introducción de nuevas pedagogías y didácticas y con una creciente incidencia de componentes virtuales y tecnológicos a medida que irrumpen las TIC.¹¹⁸

Los enfoques primigenios de Schumpeter tuvieron un sesgo hacia un relativo determinismo tecnológico como base de la innovación y la competencia capitalista, pero enfoques más contemporáneos formulados dentro de esta escuela de pensamiento han tomado en consideración las estructuras sociales, las culturas, las infraestructuras, los procesos de creación de conocimientos y el capital humano o social, como concluyentes de tales procesos de innovación.¹¹⁹ Asimismo, ha cambiado el rol exclusivo del empresario innovador y se han impulsado nuevas sintonías entre nuevas tecnologías, culturas organizacionales, capacidades de gestión y sistemas de enseñanza.

Ello ha ido dirigiendo la innovación no sólo hacia las áreas económicas, sino a toda la sociedad, y cambiando el determinismo tecnológico a un multideterminismo y condición en el contexto de la innovación.¹²⁰ De poner en el centro únicamente la infraestructura tecnológica se pasó a develar los niveles de cambios e innovaciones necesarias en la superestructura social para acom-

¹¹⁸ Montoya Suárez, Omar, “Schumpeter, innovación y determinismo tecnológico”, *Scientia et Técnica*, año X, núm. 25, agosto, 2004. Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia.

¹¹⁹ Pérez, Carlota, *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*, México, Siglo XXI, 2004. Ella refiere que una revolución tecnológica es un conjunto de tecnologías, productos e industrias nuevas, capaces de sacudir los cimientos de la economía y de impulsar una oleada de desarrollo a largo plazo, pero cuya introducción es un cambio en toda la estructura social. Véase también de la misma autora *Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL/CLADES, 1996.

¹²⁰ En esta ampliación de enfoques se han desarrollado las teorías del capital humano, del capital intelectual y del capital social que acompañan esos cambios conceptuales en los modelos de desarrollo. Villa Arcilla, Leonardo, *Economía de la educación*, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2001 y Easterly, William, *O espectáculo del crecimiento*, Rio, Ediouro, 2002.

pañar y viabilizar la transformación en la base tecnológica, el cambio en los procesos de trabajo y la creación de la riqueza.

El paradigma shumpetearo ha sido también el cimiento para reconceptualizar el rol del conocimiento; en los años cuarenta, el Informe Bush analizó cómo la ciencia es la fuente directa de la creación e innovación a través de investigaciones que traen como resultado la generación de nuevas tecnologías.¹²¹ Así, ciencia e innovación se asociaron más estrechamente, lo cual se expresó en una estructuración particular de la dinámica educativa y de la investigación, que articuló nuevas modalidades entre la academia y las empresas, entre la investigación y el mercado, entre los gobiernos y el financiamiento a la investigación.

En ese marco de innovación, el modelo shumpetereano asignó un rol central al empresario innovador como impulsor competitivo, en el cual la búsqueda del lucro se constituía en el motor indirecto de la creación de conocimiento y la compleja articulación entre creación de conocimiento y mercado.

En las últimas décadas, tales concepciones sobre la innovación han recibido nuevos aportes. Por una parte, se ha visualizado que los procesos de innovación tienen un creciente determinante derivado de la microelectrónica y de las computadoras,¹²² así como de componentes no centrados exclusivamente en lo tecnológico, sino en multiplicidad de elementos societarios, entre ellos laborales, sociales, culturales, educativos, organizacionales y, sin duda, políticos, lo que eliminó el mero determinismo tecnológico.

LOS CAMBIOS EN EL MERCADO LABORAL

El mundo del trabajo está en transición hacia ambientes crecientemente digitales donde la informática es la herramienta del trabajo, las economías están internacionalizándose, el comercio se apoya en red y la competencia se basa

¹²¹ Busch, Vannevar, "Ciencia, la frontera sin fin. Informe al presidente, julio de 1945", *Redes*, núm. 14, vol. 7, noviembre, 1999, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmas.

¹²² David, Paul, "La computadora y la dinamo. La paradoja de la productividad moderna en un espejo no muy lejano", en Chesnais, Francois y Neffa, Julio César (compiladores), *Ciencia, tecnología y crecimiento económico*, Buenos Aires, CEIL-



en la propiedad intelectual al fundamentarse en la incorporación de conocimientos. En el ámbito del ejercicio profesional, ello es más significativo, al producirse una transformación del trabajo que comienza a estar mediado por herramientas informáticas. Los especialistas universitarios, como el eje de su trabajo es diagnosticar y responder (diseñar, enseñar, prescribir, intervenir), en casi todos los campos laborales y disciplinarios, realizan sus actividades sobre la base de la información, por lo que el trabajo se asocia a las tecnologías como ámbito de gestión y de procesamiento informáticas.

Lo anterior ha derivado en la incorporación de programas informáticos e internet en la educación, como mecanismo para adquirir esas competencias informáticas, informacionales y también las propiamente investigativas e innovadoras. Buscar y acceder a información pertinente, trabajar con periféricos informáticos más complejos, e instalar y configurar aplicaciones informáticas básicas y especializadas, se constituyen en requerimientos genéricos del mundo del trabajo para todos los profesionales y que imponen una educación orientada a facilitar la adquisición de estas competencias.¹²³

La incorporación de herramientas y aplicaciones informáticas en el proceso de enseñanza sigue dos líneas centrales dadas por su aporte en el mejoramiento del proceso de enseñanza, al facilitar aprendizajes significativos y por su contribución a la apropiación de las dinámicas del trabajo de los distintos profesionales. En tal sentido, la incorporación plena de las TIC es de una dimensión tal que ellas mismas son vistas como un cambio del paradigma educativo. En Europa, el *Libro Blanco de la Universidad Digital 2010* visualiza como un cambio de paradigma la incorporación de estas tecnologías sobre la dinámica educativa por sus dimensiones diferenciadas; la superación del calendario académico por uno todo el año; la superación del aprendizaje terminal por un aprendizaje continuo; la superación del libro como medio principal de información frente a internet; la superación de la entrega en clase por una que se realiza en todos lados; o la superación de los ladrillos por bytes como infraestructura educativa y espacio de comunicación.¹²⁴

¹²³ Rama, Claudio, *Paradigmas emergentes, competencias profesionales y nuevos modelos universitarios en América Latina*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), 2010.

¹²⁴ Jaime Laviña Orueta, Jaime y Mengual Pavón, Laura (dirigido y coordinado), *Libro Blanco de la Universidad Digital 2010*, Fundación Telefónica, Edil Ariel,

Esta dinámica no se reduce a la educación a distancia como modalidad que usa tecnologías con intensidad, sino que crecientemente impacta en la educación presencial que se transforma a través de su digitalización.

LA INNOVACIÓN EDUCATIVA

La innovación educativa ha asumido una amplia variedad de formas por su carácter sistémico. La mayoría de enfoques tienden a concordar en su carácter diverso y como un fenómeno cultural, por lo que es difícil considerar una linealidad en su proceso, debido a la circularidad y simultaneidad de los procesos.¹²⁵ Desde nuestro enfoque, uno de los impulsores dominantes es lo propiamente tecnológico.¹²⁶ Entre las innovaciones se pueden destacar la introducción de nuevos productos como carreras, formas interdisciplinarias, o niveles educativos, así como pedagogías, modalidades o enfoques curriculares.¹²⁷ Igualmente en lo referido a nuevos mercados y tipos de estudiantes a través de la educación transfronteriza, nuevas formas de organización y gestión educativas como franquicias, funcionamiento en redes o estructuras departamentalizadas, unidades de problemas o ciclos de estudios generales, incluso hasta nuevas fuentes de acceso a docentes o tutores de otros países.

Madrid, 2008. <http://es.scribd.com/doc/29276998/Libro-Blanco-de-La-Universidad-Digital-2010> (revisión 7 de agosto, 2012)

¹²⁵ Ortega Cuenca, Pedro et al. "Modelo de innovación educativa. Un marco para la formulación y el desarrollo de una cultura de la innovación", *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, vol. 10, núm. 1, junio, 2007.

¹²⁶ El enfoque de Yip, de definir impulsores determinantes de los procesos, en su caso referidos a internacionalización, es el que desarrollamos para analizar los procesos de innovación. El modelo de análisis de los impulsores, que definimos como Modeva, es el instrumento metodológico para establecer, más allá de la multicausalidad y sinergia, la fuerza diferenciada de los motores, siendo el tecnológico el más significativo. George S. Yip, *Globalización. Estrategias para obtener una ventaja competitiva internacional*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1995.

¹²⁷ Rama, Claudio, "Las tendencias del currículo, la tecnología y la gestión en el nuevo paradigma de la educación", *Revista Mexicana del Bachillerato a Distancia*, vol. 1, núm. 2, agosto de 2009, México, DF. <http://bdistancia.ecoesad.org.mx/conte->



En la educación, una de las líneas de innovación ha estado marcada por cambios en los recursos de aprendizaje y en los sectores de apoyo al proceso de enseñanza-aprendizaje, que referimos como las industrias culturales y que crecientemente se han ido transformando en industrias educativas.¹²⁸ Ellas muestran una amplia diversidad de manifestaciones: las herramientas de trabajo docente y estudiantil como materiales de escritura, cuadernos, reglas, compases; los recursos informacionales con contenidos como mapas, libros, diccionarios, enciclopedias, revistas, periódicos, videos, discos; y los recursos de experimentación, tales como los aparatos que permiten la realización de actividades prácticas que refuercen los procesos de aprendizaje de conceptos, como microscopios o calculadoras, y se presten para pruebas o experimentos que deriven en aprendizajes. En este nuevo contexto, todas estas herramientas se están virtualizando y se incorporan como componentes de los nuevos modelos “pedagógicos informáticos”.

El libro de texto como innovación

El libro históricamente se ha constituido en una de las más importantes innovaciones educativas. Implicó la construcción de un modelo educativo en el cual la presencialidad funciona sobre el apoyo de las industrias culturales, que facilitan el autoaprendizaje y el estudio con mayor profundidad y reflexividad. El propio seminario de Humbolt nació como sistema educativo basado en la discusión específica sobre un libro. Ha sido un componente de cambios, junto con otros como el currículo, la tiza y el pizarrón, o repertorios de recursos como las bibliotecas, y cuya evolución marcó el pasaje desde las industrias culturales a las industrias educativas.

Entre los cambios destaca la irrupción del libro de texto y las guías didácticas, que significaron una transformación respecto al libro concebido de manera exclusiva como unidad de información, que al incluir componentes propiamente educativos se conformó como un recurso educativo de apoyo al

¹²⁸ Rama, Claudio. “El nuevo paradigma de la educación y el papel de las industrias culturales”, en Marta Mena (compiladora), *La educación a distancia en América Latina, modelos, tecnologías y realidades*, Puebla, México, El Colegio de Puebla, ICDE, CREPEPP, 2004, pp. 285-293.

autoaprendizaje y a la labor docente. Este pasaje del libro tradicional al libro de texto se dio mediante la inclusión del trabajo de especialistas en aprendizaje e implicó agregar síntesis de los contenidos, preguntas, extractos de otros contenidos, glosario de palabras, definición de conceptos, mapas conceptuales explicativos, referencias de terceros, mapas, esquema, así como preguntas y respuestas o ejercicios para el trabajo. Como recurso de aprendizaje, contribuyó también a un cambio en el rol del docente que pasó a tener un papel más enfocado a transmitir marcos conceptuales, apoyar en la selección de esos recursos, dar respuestas y contextos a los autoaprendizajes basados en el libro y definir los objetivos y las formas de evaluación.

La virtualización como innovación

La más significativa innovación en los últimos años, en lo que atañe a la dinámica educativa, es la digitalización y la virtualización de los procesos de enseñanza, en tanto permite nuevas combinaciones de componentes educativos, nuevos productos, nuevas interacciones y recursos de aprendizaje, junto con nuevos mecanismos de transmisión y de construcción de conocimiento y competencias, así como de evaluación de aprendizajes. Su expresión son las “pedagogías informáticas”, que llegan a ser las lógicas de la enseñanza utilizando recursos didácticos y aplicaciones informáticas ajustadas a las particularidades de los estudiantes. Como pedagogías, se nutren de los aportes de varios campos de la ciencia y de otras disciplinas, pero sus metodologías y bases se soportan en el uso intensivo de las TIC.

La pedagogía informática es una disciplina que organiza el proceso educativo tomando en cuenta las posibilidades que brinda la programación informática en el actual contexto social y tecnológico. Es la actividad centrada en transmitir información y conocimientos, y promueve competencias con herramientas informáticas de comunicación e información con programación.

Esta virtualización educativa impulsa una lenta transformación del aula y la digitalización del proceso de enseñanza y aprendizaje presencial, y se manifiesta en multiplicidad de dimensiones que convergen en una radical alteración de la dinámica educativa presencial a través de plataformas de

aprendizaje, herramientas y aplicaciones informáticas, interfaces, hombre

computadoras del tipo mouse o láser, laboratorios digitales como aulas, y como pizarrón, pantallas digitales con multiplicidad de posibilidades expresivas, entre las cuales está su conexión a internet, televisión, visualización de *slides* y de video

El aula tradicional se transforma con la incorporación de hardware y software como base de nuevas pedagogías informáticas que promueven dinámicas de enseñanza soportadas en entornos virtuales y que se convierten en laboratorios donde la enseñanza y el autoaprendizaje se hace junto, lo que propicia una mejor formación de competencias, junto con accesos a recursos didácticos en la Red, evaluaciones informatizadas, ordenadores en red y pizarrones electrónicos. Este entorno educativo apoyado en plataformas y web, impone un cambio del currículo e impulsa la informatización administrativa, de inscripción, entrega de trabajos, conocimiento de notas y programas, asignación de aulas, laboratorios y docentes, seguimiento tutorial y acceso a recursos y bibliotecas digitales, como parte de un proceso en el cual el aula presencial se virtualiza.

La irrupción de las “pedagogías informáticas” es la expresión de la virtualización y digitalización, una nueva epistemología del conocimiento¹²⁹ y facilita una eficaz articulación entre enfoques curriculares basados en transferencia de conocimientos y enfoques centrados en adquisición de competencias, en tanto permiten mayor volumen de información, y más contextualización, así como la realización de actividades del tipo de “saber hacer”. Su mayor intensidad se produce tanto en las asignaturas y contenidos profesionalizantes, ya que en éstas es significativo el análisis y procesamiento de datos que reproducen el ejercicio laboral, con laboratorios de prácticas o de simulación, como en los casos de asignaturas teóricas y aplicadas que crean conocimientos a través de la investigación y que, por ende, requieren procesar información con mayor eficacia mediante instrumentos digitales.

La pedagogía informática se expande ante las dificultades de reproducir en la práctica realidades cada vez más diversas; la dificultad de supervisar educativamente las pasantías y las prácticas estudiantiles; y el aumento y diferenciación del conocimiento, así como el resultado de las potencialidades de la

¹²⁹ Ugas, Agustín, *Epistemología de la imagen*.

programación y el desarrollo de interfaces ajustadas a los particularismos de contenidos, competencias y personas. Con ella, los sistemas educativos están pasando de la valorización de la práctica presencial para alcanzar el aprendizaje al uso de la informática como realidad y simplificación virtual para adquirir las competencias, y donde se verifica que la demanda creciente de calidad sólo se logra con pedagogías informáticas.

LAS COMPETENCIAS Y LA VIRTUALIZACIÓN DE LA ENSEÑANZA

Varias son las causas de ese proceso de virtualización educativa que está llevando a la extinción del aula y la enseñanza tradicional presencial de tiza, lengua, pizarrón y biblioteca, que apoyaba un sistema de enseñanza repetitivo, memorístico y catedrático en franco proceso de desaparición por baja calidad. El aumento de los conocimientos y de la competencia entre las instituciones educativas y en los diversos mercados laborales favorece la realización de amplias reformas educativas que propician innovaciones educativas para transitar desde el enfoque en el “saber” a los múltiples “saber hacer” a través de la virtualización. Este centro en la adquisición de competencias profesionales tiene muchas génesis. Una de ellas encuentra su raíz en el conductismo, en el sentido de acciones y comportamientos observables que el profesional debe cumplir y que deben ser los objetos de su formación. Es un paradigma que confronta los enfoques cognoscitivistas, en lo esencial academicistas, que se apoyan en enseñanzas de teorías e información contextual, y plantea un modelo educativo centrado en el aprendizaje con el aumento de las prácticas profesionales a través de herramientas informáticas en ambientes virtuales, en tanto el propio trabajo profesional de diagnóstico y respuesta se hace a partir de la información obtenida con nuevos hardware y software.

El enfoque de las competencias, en su más simple clasificación, separa en unas competencias epistemológicas de tipo teórico y otras competencias aplicadas o prácticas, pero en un contexto donde lo significativo es su unidad, más allá de los múltiples desagregamientos que propenden a identificar las característi-

cas y habilidades que mejor se ajustan a mercados profesionales cada vez más

complejos en términos de información. Ello implica poner en el centro el laboratorio digital como aula educativa que integra lo presencial y la computadora.

Es claro que estamos frente a un regreso del empirismo y una revalorización de la práctica. Históricamente, la adquisición de competencias y una de las primeras innovaciones educativas fueron las prácticas, que contribuyeron a incorporar como ambientes de aprendizajes a los ambientes reales. Ello se ha expresado en la incorporación de las prácticas profesionales y las pasantías. Éstas son, en general, muy complejas de gestionar, supervisar, instrumentar y evaluar, lo que encierra una diversidad de modalidades de gestión, incorporación de problemas del derecho laboral, nuevas formas de evaluación, así como estructuras de costos diferenciadas, todo lo cual dificulta su instrumentación.

En esa línea, las metodologías de estudios de casos (EdC) y más recientemente el aprendizaje basado en problemas (ABP) se han convertido en dinámicas pedagógicas que han planteado la superación de la tradicional aula catedrática como centro de enseñanza y, al mismo tiempo, dar respuesta viable a las demandas de construcción de competencias mediante la realización de prácticas. En tanto el método de estudio de casos se enfoca a analizar un hecho y su solución responde al método científico, en el aprendizaje basado en problemas primero se parte de interrogantes que obedecen al hecho específico y de inmediato se plantea la solución o las posibles soluciones.¹³⁰

El ABP reafirma el pensamiento complejo, mejora los vínculos entre aprendizajes teóricos y prácticos, incrementa las oportunidades de colaboración e interacción e intensifica su mayor potencia pedagógica con el uso de nuevas tecnologías como las propias simulaciones por ordenador.¹³¹ En contraste con la enseñanza tradicional, que se basa en exposiciones catedráticas, el EdC y el ABP se dan en grupos que trabajan juntos en el estudio de un problema, y se enfocan a generar soluciones viables; así, asumen una mayor

¹³⁰ <http://portal.educar.org/foros/estudio-de-casos-y-aprendizaje-basado-en-problemas>

¹³¹ Araujo, Ulises y Sastre, Genoveva (coordinadores), *El aprendizaje basado en problemas. Una nueva perspectiva de la enseñanza en la universidad*, Barcelona, Gedisa Editorial, 2008.

responsabilidad sobre su aprendizaje, perspectivas multidisciplinarias y nudos problemáticos.¹³²

El ABP acerca la educación al trabajo y tiende a utilizar el mundo del trabajo y los espacios de problemas como lugares de aprendizaje, al facilitar una dinámica de enseñanza y aprendizaje que supera los meros contenidos teóricos en tanto están perdiendo relevancia y significado ante la renovación de los conocimientos. Esta modalidad busca que, a la par de la adquisición de conocimientos, se construyan las capacidades y hábitos acordes con esos saberes.

Desde estos enfoques educativos, los estudiantes abordan problemas reales o hipotéticos en grupos pequeños y con la supervisión de un tutor. El estudio de casos focaliza el aprendizaje en la interacción, se trabaja con problemas concretos y su enseñanza se centra en el estudiante.¹³³ El material didáctico en el estudio de casos se compone de descripción de situaciones reales en las que el caso sustituye al mero ejercicio y presenta una situación más compleja y cercana a la realidad al agregar más elementos para el análisis. Tal lógica de “casos”, con el uso de las pedagogías informáticas, aumenta su complejidad y niveles de información diferenciados, gracias a lo cual deja de analizarse un caso específico para concebirse como estudios de escenarios al poder incorporar y modificar variables en la representación de lo real y, por ende, acercarse más a la diversidad de la realidad.

En los contextos actuales, con la programación informática se logran desarrollar más ampliamente las potencialidades de los métodos y criterios que sustentan la EdC y el ABP, al facilitar una nueva dinámica a través de sistemas de simulación y creación de realidades virtuales. Con ellas se forman com-

¹³² La visión de que la dinámica de la enseñanza pertinente está pasando desde las disciplinas a los departamentos, y de éstos a los nudos problemáticos como centros de tratamiento de los problemas y de la creación de conocimiento ha sido sustentada por Cristóvam Buarque en “The university at a crossroad”. Paper presented at the World Conference on Higher Education + 5 at UNESCO París, 23-25 de junio de 2003. París, UNESCO, Ministerio de Educacao, 2004. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001363/136394eo.pdf>

¹³³ Brezzo, Roberto, *El método de casos en la enseñanza de la administración*, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración

petencias mediante múltiples aplicaciones digitales que ayudan a simular los ambientes y situaciones de trabajo y la realidad, y al mismo tiempo, construir múltiples escenarios hipotéticos, superar los aprendizajes teóricos y construir efectivos aprendizajes constructivistas e interaccionistas en un contexto conectivista. La programación permite complejizar el análisis de casos e impulsar un aprendizaje interactivo con variados escenarios posibles, incluyendo las incidencias de los cambios en las variables de una situación específica.

El nuevo escenario económico y social tiende a una mayor articulación entre la educación y el mercado laboral. En este acercamiento, irrumpe la inclusión de prácticas estudiantiles en las que se contrasta el aprendizaje en el entorno real, y se logran construir las competencias, propias de los distintos campos disciplinarios y profesionales, que crecientemente se construyen con mayor eficiencia a través de la virtualización y las pedagogías informáticas.

La transformación de la lógica presencial y la incorporación de tecnologías ha sido un proceso continuo que ha ido transformando la enseñanza catedrática. Desde la propia aula y el libro, la biblioteca y el currículo, o el estudio de casos o la enseñanza basada en problemas, se imponen cambios el modelo de enseñanza-aprendizaje tradicional. Si bien es cierto que la mera incorporación de tecnologías en las aulas no tiene necesariamente efectos positivos en el rendimiento, ellas impulsan cambios en el proceso de enseñanza que superan la dinámica unidireccional, catedrática y centrada en los docentes con apoyo en materiales. En tal sentido, la incorporación de las TIC propende al desarrollo de la pedagogía informática.

Los aprendizajes presenciales que incorporan tecnologías informáticas

La estrategia para mejorar el aprendizaje en el contexto tecnológico contemporáneo implica potenciar el uso de internet, tener un enfoque por competencias, estimular la interacción múltiple desde la plataforma y construir el conocimiento gracias a la diversidad de recursos de aprendizaje. El objeto de la incorporación de las pedagogías informáticas y, por ende, las TIC como base de los aprendizajes para lograr adquirir competencias en forma más eficaz, implica aumentar el acceso tanto a la información, a recursos didácticos y a los

diversos portadores de conocimientos. Tal objetivo se centra en una amplia como diferenciada interacción, y precisa la existencia de multiplicidad de recursos de aprendizaje específicos que potencien un mayor trabajo estudiantil y la construcción de redes de aprendizaje.¹³⁴ Al mismo tiempo, se requieren procesos de evaluación diferenciados y abarcales, para lo cual también se necesitan docentes capacitados y motivados.

Sin intensificar y diversificar las interacciones, no se puede superar los modelos de enseñanza tradicionales e incorporar modelos centrados en los estudiantes y sus aprendizajes. La propia formación de competencias en el entorno virtual es aquella que alcanza los resultados a través de una interacción múltiple, con recursos de aprendizaje digitales, interfaces especiales con los sistemas informáticos, aplicaciones de práctica y autoaprendizaje, interacción en red con otros estudiantes y profesores. Ello, sin embargo, obliga tanto a la diversidad como a la calidad de las interacciones.

La base de las interacciones es, sin duda, internet y las plataformas dentro o fuera de la nube, pero debe suponer un cambio en la metodología de enseñanza para impulsar un proceso de aprendizaje centrado en el estudiante desde un enfoque por competencias. Aumentar la interacción mediante pedagogías informáticas busca superar el mero acceso a la información para focalizarse en la adquisición de competencias. El propio objetivo de buscar información se debe articular a diversidad de formas de interacción que mejoren, a la vez, la cartera de competencias. La incorporación de componentes informáticos facilita esa mayor interacción y una mejor calidad de dichas interacciones resultado de la diversidad de recursos de aprendizaje. En este contexto, el conectivismo se transforma en uno de los nuevos basamentos conceptuales de la pedagogía informática, que contribuye a superar el modelo unidireccional (profesor-estudiante) y lograr mejores aprendizajes con la inclusión de una interacción multidireccional.

¹³⁴ García Aretio sostiene que hay seis enfoques en la educación virtual: el magistrocéntrico, el logocéntrico, el paidocéntrico, el tecnocéntrico, el interactivo y uno último que denomina integrador. García Aretio, Lorenzo (coordinador), Ruiz Corbella, Marta y Domínguez Daniel, *De la educación virtual a la educación virtual*,



EL AULA DIGITAL DEL FUTURO

El aula del futuro será digital. Hoy, comprende plataformas para apoyar y gestionar el proceso de enseñanza, bibliotecas en red dentro del aula, de asesoría tutorial en la propia aula y en plataformas especiales, la inclusión de otros docentes a través de la Red y videoconferencias, y algunas veces el trabajo docente desde fuera del aula, los pizarrones digitales conectados a redes, y los alumnos vinculados en redes de computadores con el docente, aplicaciones prácticas en *soft*, aplicaciones de verificación de evaluación de originalidad o plagio, y sistemas de evaluación tipo múltiple choice, así como uso de múltiples interfaces digitales (joystik, mouse, láser, etcétera), uso de herramientas informáticas colaborativas, trabajos colaborativos en Web 2.0, etcétera.

Estos recursos están significando la convergencia entre la lógica presencial y la virtual, en la cual las plataformas se constituyen en ejes centrales del proceso educativo tanto para estudiantes como para docentes.¹³⁵ Ellas facilitan el aprendizaje apoyado en la Web y en herramientas, y propician el cambio del modelo lineal, catedrático, memorístico y unilateral y permiten el tránsito de materiales lineales, como los libros, a lógicas en red de hipertextos; de dinámicas educativas con interacción baja unidireccional a un aumento de su intensidad incorporando múltiples niveles de interacción; de microbibliotecas a internet; de aprendizaje pasivos a autoaprendizajes sobre aplicaciones informáticas. Es el abandono definitivo de la tiza, la lengua y el pizarrón.

La computadora, con sus diversas interfaces y aplicaciones específicas a los distintos cambios de competencias, se convierte en el nuevo instrumento del proceso educativo y fija los parámetros de nuevas pedagogías informáticas que desde el inicial Power Point han ido evolucionando a las pantallas interactivas y los otros recursos referidos y, por ende, cambiando la dinámica de las clases presenciales. No obstante, no sólo cambia el aula; los nuevos hardware y software transforman también el contexto del aula, y la propia internet modifica la forma de acceder a la información y se constituye en una nueva

¹³⁵ Legizamón Paéz, Miguel Ángel y Sánchez, Olga, “Creación de ambientes virtuales como apoyo en el desarrollo de asignaturas al interior de la licenciatura en Informática Educativa. Programa académico de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”, Tunja.

lógica de las bibliotecas. También marca cambios en las dinámicas educativas, en virtud de que la computadora es el eje de nuevas situaciones comunicacionales que influyen de hecho en la interacción.¹³⁶

El incremento de la cantidad de computadores por estudiante mide el proceso en curso y expresa una mayor intensidad de las pedagogías informáticas, entre otras, a través de conectividad para el acceso, interacción estudiantes-recursos instruccionales o estudiantes-profesores, de autoaprendizaje mediante aplicaciones específicas y que transforma los modos de transferir y apropiarse de información y construir las competencias.

Sin duda, esta pedagogía tiene limitaciones, pero sus resultados en el aprendizaje son muy superiores porque permiten ingresar a una educación haciendo, no a practicar “de” la computadora, sino “con” la computadora. Obviamente, es éste un proceso que depende de los campos disciplinarios y de la complejidad de las herramientas informáticas, así como del propio desarrollo de las tecnologías.¹³⁷ En su evolución, éstas superan los modelos de estímulo respuesta, el simple concepto de acceso a la información, o de interacción pasiva, para permitir evolucionar hacia herramientas de formación de competencias colaborativas con mayores niveles de interacción y representación de la realidad y del trabajo de ámbito laboral. Como se constata en el estudio de Silva, los distintos software de autoaprendizaje se convierten en herramientas que proporcionan niveles superiores de aprendizaje. Ello, sin duda, tiene, y tendrá, diversas fases. Para algunos autores, incluso la robótica pedagógica se constituye en una forma superior de la propia pedagogía

¹³⁶ Silvio, José, *La virtualización de la universidad, cómo podemos transformar la educación superior con la tecnología*, IESALC, Caracas, 2000. Silvio, uno de los primeros especialistas en educación a distancia, se centra en esta su obra más profunda y la primigenia en la región en el tema de las implicancias del computador y de la virtualización en la diversidad de las interacciones. Con su enfoque, la virtualización mediante computadora se constituye en la palanca de la virtualización en la educación superior.

¹³⁷ Silva Pontes, Edel Guilherrme, tesis doctoral, inédita (2012). Universidad de la Empresa, Montevideo, Uruguay. Esta tesis evalúa el resultado de aprendizajes en estadística entre un grupo de estudio sin pedagogía informática y otro cuyo aprendizaje se realizó utilizando herramientas informáticas, y constata cómo las pedagogías informáticas permiten aprendizajes más significativos de ese grupo, medidos por las



informática que facilita una mayor complejidad de la propia automatización pedagógica como herramienta de aprendizaje.¹³⁸ Para otros, la robótica pedagógica se asocia a la lógica del aprendizaje de la simulación más allá de ser un hardware o un software.¹³⁹ Así, el camino informático en educación tendrá sus propios recorridos y fases.

¹³⁸ Enrique Ruiz-Velasco Sánchez Marielle Beauchemin, Arturo Freyre Rodríguez, Patricia Martínez Falcón, Julieta Valentina García Méndez, Leobardo Antonio Rosas Chávez, Yukihiro Minami Koyama, María de Lourdes Velázquez Albo, *Robótica pedagógica: desarrollo de entornos de aprendizaje con tecnología*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). <http://www.virtualeduca.org> Palacio Euskalduna, Bilbao 20-23 de junio, 2006. Para los autores, “uno de los principales objetivos de la robótica pedagógica, es la generación de entornos de aprendizaje heurístico, basado fundamentalmente en la actividad de los estudiantes. Es decir, ellos podrán concebir, desarrollar y poner en práctica diferentes robots educativos que les permitirán resolver algunos problemas y les facilitarán al mismo tiempo, ciertos aprendizajes”. Plantean que “la robótica pedagógica privilegia el aprendizaje inductivo y por descubrimiento guiado. La inducción y el descubrimiento guiado se aseguran en la medida en que se diseñan y se experimentan, un conjunto de situaciones didácticas constructivistas mismas que permitirán a los estudiantes construir su propio conocimiento”.

¹³⁹ Odorico, Arnaldo, “Marco teórico para una robótica pedagógica”, *Revista Informática Educativa y Medios Audiovisuales*, vol. 1, núm. 3, pp. 34-46, Universidad de Buenos Aires, 2004.

Date	Description	Debit	Credit
1890	Jan 1 Balance		100.00
	Jan 10 Cash	50.00	
	Jan 20 Cash	25.00	
	Jan 30 Cash	15.00	
	Feb 1 Cash	10.00	
	Feb 10 Cash	5.00	
	Feb 20 Cash	3.00	
	Feb 30 Cash	2.00	
	Mar 1 Cash	1.00	
	Mar 10 Cash	0.50	
	Mar 20 Cash	0.25	
	Mar 30 Cash	0.125	
	Apr 1 Cash	0.0625	
	Apr 10 Cash	0.03125	
	Apr 20 Cash	0.015625	
	Apr 30 Cash	0.0078125	
	May 1 Cash	0.00390625	
	May 10 Cash	0.001953125	
	May 20 Cash	0.0009765625	
	May 30 Cash	0.00048828125	
	Jun 1 Cash	0.000244140625	
	Jun 10 Cash	0.0001220703125	
	Jun 20 Cash	0.00006103515625	
	Jun 30 Cash	0.000030517578125	
	Jul 1 Cash	0.0000152587890625	
	Jul 10 Cash	0.00000762939453125	
	Jul 20 Cash	0.000003814697265625	
	Jul 30 Cash	0.0000019073486328125	
	Aug 1 Cash	0.00000095367431640625	
	Aug 10 Cash	0.000000476837158203125	
	Aug 20 Cash	0.0000002384185791015625	
	Aug 30 Cash	0.00000011920928955078125	
	Sep 1 Cash	0.000000059604644775390625	
	Sep 10 Cash	0.0000000298023223876953125	
	Sep 20 Cash	0.00000001490116119384765625	
	Sep 30 Cash	0.000000007450580596923828125	
	Oct 1 Cash	0.0000000037252902984619140625	
	Oct 10 Cash	0.00000000186264514923095703125	
	Oct 20 Cash	0.000000000931322574615478515625	
	Oct 30 Cash	0.00000000046566128730773928125	
	Nov 1 Cash	0.000000000232830643653869640625	
	Nov 10 Cash	0.0000000001164153218269348203125	
	Nov 20 Cash	0.00000000005820766091346741015625	
	Nov 30 Cash	0.000000000029103830456733705078125	
	Dec 1 Cash	0.0000000000145519152283668525390625	
	Dec 10 Cash	0.00000000000727595761418342626953125	
	Dec 20 Cash	0.000000000003637978807091713134765625	
	Dec 30 Cash	0.0000000000018189894035458566673828125	
	Total	100.00	100.00

Capítulo VIII

La educación virtual como la modalidad educativa para las personas con necesidades especiales

LA EXCLUSIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La problemática de la exclusión en educación superior en lo atinente a su acceso, permanencia y egreso era analizada tradicionalmente como una consecuencia de las desigualdades económicas y sociales externas a las instituciones universitarias. Es claro que los factores externos eran determinantes de la desigualdad: los escasos presupuestos dedicados a la educación superior; la baja calidad de la educación media pública, también asociada a bajos presupuestos; la injusta distribución nacional del ingreso; los costos y la mercantilización de la educación superior; la incapacidad de vastos sectores de pagar las matrículas; los costos indirectos de los estudios, la heterogeneidad socioeconómica o la localización especial.

Los ingresos de los hogares y el stock cultural eran determinantes para explicar los recorridos educativos y las oportunidades escolares, en su calidad de factores de mayor peso a la hora de explicar las desigualdades educativas, las cuales se ensanchan a medida que se avanza en los ciclos educativos sucesivos. Sin embargo, los relevamientos comenzaron a descubrir que la deserción y abandono tenían también variados determinantes intrínsecos a la

vida y desenvolvimiento de las instituciones que coadyuvaban a reproducir las desigualdades y exclusiones existentes en las sociedades.¹⁴⁰

Ello contribuyó a que, desde los noventa, hubiese un giro en el foco de atención, y los análisis se comenzaron a orientar hacia su focalización al interior de las propias instituciones de educación superior con el objetivo de profundizar en cómo su dinámica de funcionamiento reproducía los niveles de exclusión de sus respectivas sociedades. La preocupación comenzó a centrarse en distinguir cuáles podrían ser las políticas que contribuirían a que la educación superior llegara a todos. En la accesibilidad física y educativa recayó tal enfoque, que mostró la importancia de las limitaciones propias de las instituciones para la inclusión; se destacaron las estructuras de gestión poco flexibles, sistemas pedagógicos tradicionales, mecanismos selectivos de ingreso, ausencia de políticas que contrarresten los procesos de inequidad previos o la carencia de un seguimiento y atención particulares a los estudiantes con dificultades.

También se destaca la gran autonomía de algunas instituciones que les permiten seleccionar a sus alumnos y profesores, con lo cual provocan que los estudiantes más rezagados sean expulsados del sistema o que se inclinen hacia instituciones terciarias que brindan menores niveles de calidad, en una dinámica que reproduce las desigualdades existentes.

La ausencia de políticas públicas compensatorias y la rápida expansión de nuevos saberes y conocimientos a escala global, que tornan más exigentes y selectivos los circuitos académicos, contribuían también a restringir el acceso y a dificultar la permanencia a vastos sectores que intentan formarse en el nivel superior, y que presentan rezagos culturales, limitaciones de accesibilidad y, por ende, requerimientos de compensaciones educativas y económicas.

¹⁴⁰ CINDA, *Deserción y repetición en la educación superior*, Santiago, CINDA/Universidad de Talca/UNESCO/IESALC, 2005. Allí se refieren varios estudios de países. Para ver un estudio específico de una institución, véase, por ejemplo, Boado, M, DS/FCS, *La deserción universitaria en UDELAE. Algunas tendencias y reflexiones*. http://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.alfaguia.org%2Falfaguia%2Ffiles%2F1320770636_9952.pdf&ei=DIBUUN2MApDo9gTv7IDwAw&usq=AFQjCNH



EL ACCESO COMO PARADIGMA DE LA INCLUSIÓN Y LAS DIVERSAS FASES

Desde los años noventa, la preocupación por el acceso de las personas con discapacidades a la educación superior se convirtió en un tema central en la agenda de la educación superior y se centró en los asuntos normativos para permitir la accesibilidad física en tanto se concebía que dichas barreras eran las primordiales para responder a sus necesidades especiales. La accesibilidad física fue la primera fase en la cual se expresó la lógica de la inclusión.

En 1993, las Naciones Unidas publicaron las Normas Uniformes sobre Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, que propusieron estrategias para modificar el entorno como base de las acciones para la equiparación de oportunidades, junto con acciones para la eliminación de la discriminación. Su aprobación se alejó del paradigma asistencial al romper con la idea de que el problema es la persona, para centrar el problema en el entorno.¹⁴¹ Este nuevo abordaje implicó un giro para la educación de esta población y derivó en la promulgación de leyes de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en la región, que imponían obligaciones para las entidades públicas y privadas. La accesibilidad física, sin embargo, pronto confirmó la existencia al interior del mundo educativo y de las propias instituciones, de una cultura discapacitante que mantiene una marcada distancia entre personas según sus condiciones o disfunciones físicas y en la cual tiene un rol destacado la ausencia de pedagogías, equipos y capacitación del personal para cubrir esas necesidades y atender con éxito a este sector de la población.¹⁴²

Lo anterior condujo a una segunda fase en la lógica de la inclusión dada por la accesibilidad a los entornos educativos, y que focalizó la superación en las adecuaciones curriculares, la incorporación de la temática de la discapacidad en los programas de estudio, la formación de profesionales especializados en el tema, y la existencia de recursos didácticos destinados a las necesidades especiales (como bibliotecas *braille*, por ejemplo).

¹⁴¹ Jiménez Sandoval, Rodrigo (editor), *Las personas con discapacidad en la educación superior*, San José, Fundación Justicia y Género, 2002.

¹⁴² *Apuntes para los términos de referencia de un estudio sobre educación superior y personas con discapacidad*, Caracas, Ministerio de Educación Superior de Venezuela, Dirección General de Desempeño Estudiantil, 2004.

Las nuevas exigencias pusieron a los centros de educación superior ante el reto de facilitar la accesibilidad para las personas con discapacidad y ello, a su vez, contribuyó a encarar la problemática de cómo construir procesos de enseñanza, recursos instruccionales y aprendizajes en la diversidad, lo cual coadyuvó a plantear el cambio de una problemática centrada en la educación a una focalizada en el aprendizaje.

La Conferencia Mundial sobre la Educación Superior (CMES), convocada por la UNESCO en 1998, planteó que el acceso al desarrollo educativo debía estar basado en los méritos, la capacidad y los esfuerzos personales, y que no se podía admitir ningún tipo de discriminación vinculada a la raza, el sexo, el idioma o la religión, ni tomar en consideración aspectos económicos, culturales, sociales, ni tampoco las diversas capacidades físicas. La CMES sugirió que la equidad en el acceso debía empezar por el fortalecimiento de la educación media en el marco de un sistema continuo y, entendiendo que no hay país donde no se establezcan requisitos para el ingreso, sostuvo que en toda política de acceso se debe dar preferencia a los méritos y superar las barreras. Sin embargo, dada la heterogeneidad de nuestras sociedades y la existencia de circuitos de escolarización diferenciales, se consideró, entonces, que además de accesibilidad física y educativa, se requería también una discriminación proactiva hacia las personas con discapacidad atenta al objetivo de equidad de la política pública. Esta se conformó como la tercera fase de la accesibilidad para las personas con discapacidad. Tal esquema se basó, sin embargo, en la accesibilidad al modelo presencial que se asumió como el objetivo de la inclusión.

EL FRACASO DE UN TIPO DE ENFOQUE SOBRE LA INCLUSIÓN

Los datos indican que más allá de la profundidad y amplitud de las fases anteriores aún en curso, la inclusión para las personas con discapacidad es en sumo grado limitada. La matrícula de la educación superior, durante los últimos diez años en América Latina y el Caribe, se duplicó y alcanzó una cobertura de 41% con más de 24 millones de estudiantes. Sin embargo, tan violenta expansión de la matrícula no significó que se hayan resuelto las exclu-

siones a las personas con necesidades especiales, sino que los datos confirman

la permanencia de las desigualdades de acceso. Muchas leyes de accesibilidad se han aprobado en estos años y se han ido recorriendo poco a poco las tres fases referidas con logros relativamente escasos.

Un estudio, por ejemplo, sobre la educación superior y las personas con discapacidades en Colombia del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) evidenció que 6.3% de la población colombiana presenta limitaciones permanentes, y que de ese porcentaje, 33.3% no tiene nivel educativo, 29.1%, nivel de básica primaria incompleta, 2.34%, algún nivel de educación superior, ya sea técnica, tecnológica o profesional, 1% culminaron sus estudios superiores y 0.1% han cursado posgrados; esto muestra la alta desigualdad de este grupo social respecto a la distribución normal de la población total en los distintos niveles educativos, al mismo tiempo que un incremento de la exclusión a medida que aumentan los estudios derivados de la deserción y el abandono.¹⁴³

En Brasil, los estudios muestran que, en 2005, apenas 0.27% de los estudiantes con necesidades especiales estaban insertos en el nivel superior, a pesar de que 14.4% de la población en el Censo Demográfico de 2000 manifestaba alguna dificultad de escuchar, ver, trasladarse o mental.¹⁴⁴ En México sólo cuatro de cada cien personas con discapacidad, 0.4%, acceden a la educación superior.¹⁴⁵ Más allá de la debilidad de la información al interior de las universidades, es de destacar que tal problemática tiende a intensificarse dado el incremento a escala global del número de personas con discapaci-

¹⁴³ Solangel Materon Palacios, Rocío Molina Bejar; Carlos Parra Dussan, *Análisis de la situación de la educación superior para personas con discapacidad en Colombia*. Memorias del Primer Foro Virtual Educación Superior Inclusiva. Universidad Autónoma de Manizales, Bogotá, 2010. A partir de datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, Ministerio de Educación Nacional-MEN. Registro para la localización y caracterización de la población con discapacidad. Bogotá DC, 2002.

¹⁴⁴ Flavio Amaral Rezende, "Educação especial e a EAD", en Litto, Frederic y Formiga, Marcos (organizadores), *Educação a distância, o estado da arte*, ABED/Pearson, SP, 2009, pp. 129-140.

¹⁴⁵ Camacho Real, Claudia y Varela Navarro, Gerardo, "Inclusión de personas con discapacidad en la educación virtual: el caso del Bachillerato a Distancia, Universidad de Guadalajara", *Revista Mexicana de Bachillerato a Distancia*, año 5, núm. 3, UNAM, 2011. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmbd/article/view/29562>

dad debido al envejecimiento de la población, que trae un mayor riesgo de discapacidad por el incremento global de los problemas crónicos de salud asociados a la discapacidad, como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y los trastornos mentales.¹⁴⁶ El aumento de la edad media de los estudiantes de educación superior, la expansión de los niveles y la irrupción de la educación a lo largo de la vida agrandan también la problemática de la accesibilidad a la educación superior.

El ingreso a la educación superior excede las cuestiones meramente técnicas, y engloba una amplia cantidad de elementos y de variables sociales, políticas, económicas y académicas. La restricción a la cobertura para estos sectores se da tanto frente a mecanismos de selección a través de los exámenes como con sistemas de accesos sin restricciones implícitas, lo cual plantea considerar que las limitaciones no vienen sólo de las instituciones, de sus infraestructuras edilicias y académicas, sino, sin duda, de la propia modalidad presencial.

Es claro que la selección a través de pruebas, de rendimientos históricos (o combinaciones de ambos) desfavorece a los estudiantes que vienen de circuitos escolares de bajo rendimiento. Esto es mucho más significativo en sociedades donde el sector privado en el nivel medio ofrece una mayor calidad educativa que el sector público, así como una mejor capacidad de retención, pero los problemas de acceso real han tendido a superar esas barreras mediante políticas preactivas, pero, a su vez, muchos de los logros del ingreso no han tenido los mismos éxitos en lo atinente al egreso, sino que se han producido altos niveles de deserción y abandono en los sistemas abiertos para esta población. Sin duda que el principal obstáculo para que las personas con discapacidades accedan a la educación superior es que, en su mayoría, tampoco concluyen la etapa correspondiente a la formación secundaria, por lo que la resolución exitosa de esta problemática no se puede reducir sólo al acceso al nivel terciario, sino que es indispensable considerar las políticas académicas y de asistencia previas.

En los últimos años, los bajos niveles de cobertura de las personas con discapacidad se han mantenido y se ha constatado la persistencia de las ex-

¹⁴⁶ Organización Mundial de la Salud/Banco Mundial, Informe mundial sobre la discapacidad, Malta, 2011. http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/



clusiones, a pesar de los marcos normativos, los cambios físicos o los accesos proactivos. Los fracasos, más allá de la incidencia de los recursos, permiten identificar que el problema no se reduce a ellos, sino a la falta de dinámicas educativas atentas a las diversidades y la ausencia de tecnologías que permitan esas atenciones especiales, y en las limitaciones de la propia tecnología de la educación presencial. Algunos definen esta dinámica de accesibilidad como una accesibilidad cosmética.

El entorno no es sólo el espacio físico de la institución; es también el aula y el modelo educativo presencial. Más allá de focalizar la atención en las características propias de las instituciones universitarias que muestran distintas resistencias culturales, económicas, administrativas y físicas a la incorporación de los sectores excluidos de la sociedad, la problemática se plantea en relación con las limitaciones que genera el modelo educativo dominante de tiza, lengua, pizarrón, laboratorios, bibliotecas y campus universitarios. Este modelo atiende un tipo de población estudiantil y no se ajusta con igual eficacia a todos los estudiantes por sus propias necesidades especiales. A pesar de un relativo mejoramiento en la accesibilidad, no alcanza la total inclusión por las carencias de una atención más flexible y particularizada en el modelo presencial, además de la ausencia de tecnologías específicas para atender problemáticas del aprendizaje de las personas con discapacidad, o incluso de otros grupos como las personas privadas de la libertad.

Por ello, se constata que la dinámica universitaria continua reproduciendo las exclusiones, a pesar de poder resolverse en algunos casos la mera accesibilidad al aula. Se requiere, entonces, la formulación de políticas que permitan la inclusión de todos en función de los méritos que tengan los aspirantes, y ajustadas a compensar sus carencias. No obstante la importancia de la construcción de políticas asistencialistas públicas,¹⁴⁷ de dinámicas pedagógicas compensatorias o de marcos legales específicos que ayuden a cimentar dinámicas universitarias más inclusivas, hay limitaciones que provienen desde la educación presencial tradicional en cuanto modelo homogéneo, centrado en aulas, y que impone un paradigma educativo no diferenciado ni individualizado y que tiende a ser ca-

¹⁴⁷ Estas políticas, a su vez, se han basado en el desarrollo del concepto del derecho a la asistencia y del asistencialismo mínimo.

tadrático, memorístico y repetitivo. El cambio sólo del ambiente físico y no del educativo no logra la accesibilidad para esta población.

La marginación excede el aspecto económico y edilicio, pues existe un tipo de exclusión que afecta a una parte de los estudiantes con discapacidades físicas, quienes no logran ingresar a la educación superior a pesar de pertenecer a los quintiles superiores de ingreso o tener altos stocks de capital cultural. Sin duda, las instituciones de educación superior no cuentan aún con las prácticas pedagógicas, las políticas proactivas, los equipos técnicos, las infraestructuras completas adaptadas a las diversidades de situaciones de discapacidades, la capacitación del personal destinado a la atención individualizada de esta población, así como una legislación que favorezca una fácil accesibilidad.

La solución de la accesibilidad cuando se da es incluso para pocos y también tiene enormes exigencias personales que determinan altas tasas de deserción y abandono de aquellos que logran acceder, pero cuyo sobreesfuerzo continuo en el acceso a una educación presencial los termina expulsando. Son múltiples los factores que soportan esas realidades, como la ausencia de normas o su incumplimiento por falta de recursos, o la carencia de tecnologías que permitan cubrir sus necesidades especiales. Si bien un sector podría acceder a aprendizajes cambiando parte del entorno sobre los mismos modelos de enseñanza, se constata que una porción sustancial de las personas con discapacidades requieren una atención particularizada para su aprendizaje, en tanto es imposible para ellos compartir el proceso de enseñanza en los mismos ambientes de aprendizaje presenciales por los particularismos de sus necesidades especiales. Históricamente, el enfoque para superar la exclusión se dio a través de una educación especial segregada, y se basó en una visión que planteaba que para superar las situaciones de minusvalía se requerían acciones proactivas específicas que permitieran compensar las carencias existentes de la dinámica educativa masificada. Durante los últimos años, nuevos enfoques inclusivos han promovido una sustancial transformación del concepto tradicional de “personas incapacitadas” para avanzar hacia la definición de “personas con discapacidades” o “personas con capacidades especiales” con sus correspondientes necesidades para funcionar en el entorno social dominante. Estas concepciones han sido la base de centrar el tema en los entornos y fueron minando las bases de la “educación especial” que atendía diferenciadamente y en forma presencial a

estos sectores y que en la educación básica o fundamental es aún dominante. Sin embargo, más allá de la problemática concreta de la salud, los nuevos paradigmas propendieron a reconocer las diversidades culturales, y apuestan a la valorización de esa diversidad por considerarla un elemento enriquecedor en el proceso de enseñanza y aprendizaje. La diferenciación institucional, curricular, pedagógica y estudiantil ha sido al mismo tiempo el impulsor de la educación de la diversidad integrada en el aula, y que permitió nuevas configuraciones a la educación y a la accesibilidad de estos sectores. Las teorías constructivistas e interactivistas han mostrado el rol del aprendizaje como proceso colectivo de interacciones presenciales, y que ha sido el marco que ha valorado el rol de la diversidad y la integración social en los procesos de aprendizaje.

Desde el punto de vista social y hasta institucional, se reconoce que todas las personas tenemos características en común, pero a la vez presentamos particularismos y diversidades, que tornan a las diferencias entre los seres humanos como constantes y no excepcionales, pero desde el punto de vista educativo se reconoce el valor de la diversidad y la calidad en el aprendizaje.¹⁴⁸ Desde este paradigma, se dejó atrás la idea de una educación especial, ya que ella producía marginación y segregación de las personas con necesidades y capacidades especiales, pero también se visualizaba que el abandono de esa fragmentación debía estar necesariamente acompañado por una transformación de las prácticas pedagógicas en las instituciones educativas en tanto ellas tenían modelos tradicionales que no dan cabida de manera conveniente a todas las diversidades.

Este complejo proceso, tuvo limitaciones en la educación superior donde se constató la ausencia de políticas públicas y universitarias que impulsaran medidas de compensación e integración que permitan alcanzar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Así, la integración de los individuos con necesidades especiales en la educación superior muestra un sensible retraso, tanto en la formulación de marcos normativos como en su aplicación o en la formulación de prácticas sociales inclusivas.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Membreño, Miriam y Herrera, Maria Elena, *Propuesta para la reforma de la educación especial en el marco de la reforma educativa nacional*, Honduras, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, febrero 2000, mimeo.

¹⁴⁹ A un nivel universitario, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en México en coordinación con la

Aunque la realidad muestra que las universidades autónomamente no tienen comportamientos ni prácticas discriminatorios en relación con las personas con discapacidad, se comprobaba que tampoco tienden a impulsar cambios significativos en sus dinámicas educativas que faciliten el acceso y la permanencia de estas personas. Incluso en estos años, aunque la accesibilidad física aumentó de manera considerable, ello no se ha reflejado en incrementos significativos en el acceso y no son las personas con discapacidad las que usan muchas de estas oportunidades.

Es necesario referir que la complejidad de la inclusión en el aula de diversidad de personas y de dinámicas de aprendizaje pertinentes para las distintas problemáticas personales, afecta los procesos de aprendizaje fuertemente homogeneizados. Ello plantea la necesidad de visualizar tratamientos diferenciados con políticas específicas que permitan que quienes posean algún tipo de discapacidad no vean agravadas sus propias limitaciones debido a un entorno económico y social excluyente y que muchas veces por tratarlos igual, termina relegando a muchos de los participantes.¹⁵⁰ No obstante, al mismo tiempo necesita incluirlos y no marginarlos. Esta es, sin duda, una problemática difícil de resolver: la de integrar la diversidad y reconocer la especificidad, que entran en contradicción en el aula presencial y un modelo educativo homogéneo. La realidad ha sido de hecho la expulsión, aun cuando se superaron las barreras de la accesibilidad física o de recursos de aprendizaje.

Es claro que las políticas, aun no reduciéndose a los aspectos arquitectónicos o físicos que limitan el ingreso y permanencia de los asistentes, e incluyendo los aspectos pedagógicos y culturales, no logran mitigar el abandono y la deserción en el contexto de la educación presencial. Ello, más allá del limitado acceso a nuevas tecnologías de información, de la escasa formación en dinámicas interculturales de los docentes, la ausencia de normas

Presidencia de la República, ha formulado un marco de política universitaria en la materia. IESALC, a comienzos de la década, creó una guía de evaluación de la accesibilidad física de las instituciones con el objeto de que sirva como un instrumento para su acreditación. Sin embargo, la acción reguladora más importante ha sido la sanción de la Corte Suprema de Brasil, que ha autorizado a las universidades a aplicar políticas proactivas de compensación en el acceso.

¹⁵⁰ CEDAC, *La integración de las personas con discapacidad en la educación*



específicas para la atención de las diversidades, de organismos de apoyo a los estudiantes con discapacidades o de insuficientes incentivos para el ingreso de docentes con discapacidades, así como de la persistencia de prácticas sociales universitarias excluyentes.¹⁵¹

Las universidades han construido históricamente servicios sociales o sectores de apoyo para el cumplimiento de sus propias actividades. La creación de bibliotecas, laboratorios, comedores u hospitales universitarios, la inclusión de becas o de sistemas de transporte constituyen parte de una amplia gama de servicios y de políticas que se han ido desarrollando de manera autónoma para facilitar los accesos. Estas medidas permitieron cubrir demandas insatisfechas, y atender con mayor eficacia y favorecer la inclusión de diversos sectores excluidos. Esos servicios tradicionales de las universidades han sido muy importantes y ayudaron a producir cambios notables en el acceso, pero no han sido suficientes para abarcar a las personas con discapacidades y necesidades especiales por la alta diversidad de situaciones específicas. Es claro que los cupos o las rampas permiten un acceso menos dificultoso, pero las innovaciones arquitectónicas no bastan para contribuir a la permanencia, ya que no logran resolver la complejidad de los problemas educativos, por lo que se requieren modalidades pedagógicas inclusivas específicas que atiendan los particularismos de todos los participantes, y entre ellas las de las personas con discapacidad.¹⁵²

La existencia de un porcentaje de personas cuyas deficiencias visuales, auditivas o motoras son de una reducida dimensión, por lo cual relativamente pueden compartir los procesos de enseñanza en las aulas tradicionales en forma permanente. Una parte de éstos no alcanza los niveles de aprendizaje necesarios. Otra parte logra acceder, pero las complejidades que tienen son tales que al final abandonan y muestran también niveles menores de aprendizaje, pero hay una alta cantidad de ellos que requiere aulas y ambientes especiales de aprendizaje.

¹⁵¹ Vega, Gabriela Soletto y otros, *Estudio sobre el tratamiento otorgado a personas discapacitadas en las Universidades de Bolivia*, Caracas, Universidad NUR-IESALC, 2005.

¹⁵² Aun en relación con las rampas, el grado de inclinación definido siempre es una media y hay casos de personas con discapacidad que requerirían menos grados de inclinación. Toda solución presencial siempre es excluyente para alguna minusvalía específica.

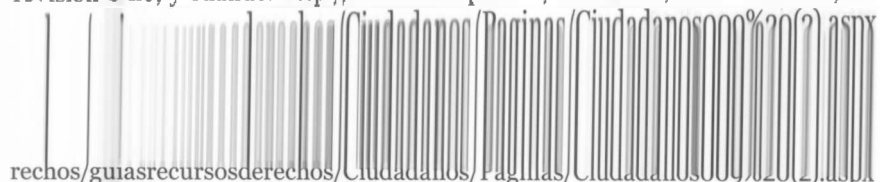
Se calcula, para el caso de Brasil, que esta demanda de atención especial y diferenciada acontece en 57% de los casos de ceguera, 12% de los de baja visión, 32% de los de zurdéz leve y 56% de los casos que fuera profunda, 19% en los casos de ceguera y zurdéz, 21.79% de los de deficiencia múltiple, 31% de los de deficiencia física, y 67% de los de autismo.¹⁵³ Se excluyen los de deficiencia mental (68%) o de síndrome de down (74%), ya que ellos no alcanzan la educación superior, mientras que los otros casos sí pudieran seguir sus recorridos educativos si tuvieran los recursos y ambientes especiales de aprendizaje.

La diversidad y los límites son medibles y en España, por ejemplo, los beneficios de la asistencia se asignan a aquellas personas a quienes se les reconoce un grado de minusvalía igual o superior a 33%.¹⁵⁴ De hecho, una evaluación igual puede medir en qué intensidad una persona puede acceder a las instituciones presenciales y a sus métodos de enseñanza, o requerir nuevas modalidades de enseñanza particularizadas. Así, el acceso a la modalidad presencial tradicional, más allá de la superación de sus barreras, sólo cubre una porción de las demandas de un sector de esta población que tiene altas diversidades de situaciones. Otra parte de sus miembros siempre requerirán una enseñanza especial y estará en riesgo de marginación.

La inclusión total requiere pasar de modalidades pedagógicas homogéneas, presenciales y catedráticas a prácticas educativas de carácter interactivo, en las cuales la posibilidad del aprendizaje sea flexible e individualizada y la educación se organice de manera que dé respuesta a estas diversidades y donde el docente y las tecnologías cumplan el rol de ser tutor y recursos en un efectivo y posible autoaprendizaje con una enseñanza ajustada a sus necesidades y habilidades específicas.

¹⁵³ Censo Escolar MEC/INEP, 2006, citado en Flavio Amaral Rezende, *Educacao especial e a EAD*, pp. 129-140, en Litto, Frederic y Formiga, Marcos (organizadores), *Educacao a distancia, o estado da arte*, ABED-Pearson, SP, 2009.

¹⁵⁴ El certificado de minusvalía (Discapnet) es un documento oficial que puede ser expedido únicamente por la administración pública. En este certificado ha de figurar si la minusvalía es temporal o definitiva, y quedará reflejado en ese mismo documento si la persona que ha solicitado dicho certificado ha de pasar revisión o no, y cuándo. <http://www.discalpnet.es/Castellano/areastematicas/de->



Sin embargo, ello no es posible en tanto que las universidades carezcan de la altísima diversidad de servicios de apoyo académico atentos a la enorme cantidad de discapacidades que pueden tener las personas, tales como lectores y grabadores de texto; adecuaciones tecnológicas para los exámenes; transcripciones en *braille*; computadores con teclados y parlantes; equipamiento para ciegos, sordos y otras personas con minusvalías físicas, y de una lógica educativa despresencial. En ello también interactúa de modo negativo la falta de una formación pedagógica que les permita a los docentes trabajar con los estudiantes con discapacidades o sin ellas y establecer dinámicas educativas “a la carta”, absolutamente individualizadas, así como los niveles de formación de los docentes en *braille*, lenguaje de señas para sordos, soroban, etcétera.

Si bien las nuevas tecnologías han abaratado los costos de los equipos, la alta diversidad de situaciones no permite que las instituciones puedan adquirirlos para todas las personas potenciales. La ausencia de tales sistemas de apoyo hace que algunas personas con discapacidades sólo puedan acceder a muy pocas opciones curriculares, a pesar de que con las oportunidades que brindan las tecnologías digitales cada vez más se puedan llevar adelante la inmensa mayoría de los estudios existentes.

LA VIRTUALIZACIÓN COMO CAMINO DE ACCESIBILIDAD E INCLUSIÓN

Un conjunto de causas explican el fracaso en la inclusión a las personas con discapacidad. Si bien faltan recursos y políticas, la estrategia referida de facilitar la inclusión a través de la accesibilidad física ha chocado contra las propias instituciones educativas que deben disponer ingentes presupuestos e inversiones muy superiores en relación con el aporte de nuevos estudiantes, y una realidad dada por la ausencia de presión política por parte de los estudiantes con capacidades especiales, ya que al estar fuera de dichas instituciones tienen escasa capacidad de presión sobre ella.

La estrategia de encarar el problema de la inclusión en el entorno, para algunos la llamada inclusión cosmética de rampas, ha tenido por desgracia escasa eficacia en resolver la inclusión. Más aún, las infraestructuras existentes tienen unos parámetros de accesibilidad bajos y, por ende, sólo es posible

introducir cambios en el acceso con grandes reingenierías edilicias y educacionales. A pesar de que existieran recursos, la dinámica presencial no permite pedagogías diferenciadas de los procesos de autoaprendizaje ajustadas a sus necesidades específicas. La propia Organización Mundial de la Salud insiste en esta estrategia que visualizamos errónea y en su informe referido expresa que “eliminar los obstáculos en los espacios públicos, transporte, información y comunicación hará posible que las personas con discapacidad participen en la educación, empleo y vida social, reduciendo así su aislamiento y dependencia”. Se centra casi de manera exclusiva en posibilitar el acceso a los sistemas y servicios convencionales, que sigue resultando una solución parcial, de muy largo plazo y que no valora las posibilidades de los ambientes digitales para los temas tanto educativos como laborales que crecientemente se expanden a través del teletrabajo.¹⁵⁵

Las TIC permiten un nuevo enfoque educativo que centra parte de las soluciones en la inclusión educativa en la programación informática, los ambientes virtuales de aprendizaje, las redes virtuales de aprendizaje y los recursos digitales específicos desarrollados que atienden a los particularismos presentes. Esta estrategia para facilitar el acceso, la permanencia y el egreso educativo está asociada a los ambientes, recursos tecnológicos digitales a través de software específicos y al interior de redes y plataformas de aprendizaje virtuales que permitan responder con flexibilidad a los particularismos de las personas y al mismo tiempo mantener los niveles de integración social. La sola incorporación de esos recursos al interior de las instituciones no resuelve el problema del acceso físico en las instituciones y la movilidad hacia ellas, ni los problemas de compartir demandas diferenciadas de pedagogías distintas en la propia aula.

La inclusión de las personas con discapacidad a través de las TIC, en el ambiente presencial, no resuelve el problema de la accesibilidad física. Además, tiene limitaciones que tienen que ver con los problemas de traslado desde los hogares a las instituciones, en virtud de los entornos urbanos limitantes, las complejidades de procesos de enseñanza en campos cada vez más especia-

¹⁵⁵ Rifkin, Jeremy, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de*

lizados y que implican costos de equipamientos significativos y restrictivos a la individualización del aprendizaje. Ellas abren el camino a la solución a través de la virtualización. El modelo de *blended learning* puede permitir también los espacios de convivencia que se pudieran requerir, pero como complementos voluntarios del proceso de enseñanza y sujetos a las propias posibilidades de los participantes. La convivencia es en las redes sociales y de aprendizaje.

A través de aplicaciones informáticas, como por ejemplo el traductor automático de voz a texto del soft Dragon, o el traductor visual de voz a lenguaje de señas, el uso del láser para activar objeto, o el mouse cibernético para el uso de cuatriplégicos por ejemplo, hacen que al interior de la Red el ciego no es ciego, el sordo no es sordo y los que no se pueden trasladar se trasladan. En el espacio virtual no existe la discapacidad, y todas las personas están equiparadas en sus oportunidades.¹⁵⁶ Es este un camino que va construyendo políticas y estándares; las aplicaciones informáticas para accesibilidad de personas con discapacidad tienen ya un estándar dado por la Norma ISO 9241, que se enfoca a la calidad, la usabilidad y la ergonomía tanto del hardware como del software. La norma evalúa en las páginas web múltiples elementos de accesibilidad a personas con discapacidades como, por ejemplo, la vista con contraste, la existencia de sintetizador de voz, el pasaje de voz a texto, el cambio de los tamaños de letras, que permiten, así, la equiparación de personas. La accesibilidad en la Web para personas con discapacidad está también normalizada a través de la "Metodología de evaluación de conformidad con la accesibilidad" en sitios web, la cual proporciona una metodología armonizada internacionalmente para la evaluación de sitios web en conformidad con las WCAG 2.0.¹⁵⁷

La accesibilidad virtual, como nueva fase en el proceso de facilitar el acceso a la educación a las personas con discapacidad, tiende a cambiar el enfoque de la inclusión para el nivel superior y pretende ajustar las instituciones a las personas; se debe supeditar el modelo educativo a las personas con discapacidad y ello sólo se alcanza con eficacia al brindar el servicio educativo

¹⁵⁶ Esta afirmación proviene de Fanny Wong en el 5to. Congreso Internacional de Educación Superior, Discapacidad y Derechos Humanos, "Visión y acciones inclusivas para América Latina", Universidad Tecnológica de Panamá, Panamá, 1-3 de agosto, 2012.

¹⁵⁷ <http://examinator.ws/info/metodologia>

directamente en los hogares por medio de la educación virtual. Ahí, ellos tienen las mejores infraestructuras y niveles de accesibilidad para las personas y también, por ende, pueden tener acceso al servicio educativo en función de sus intereses. La educación debe llegar a la casa de las personas con discapacidad y no a la inversa, lo que siempre será más lento y limitante.

Sólo así se podrá cumplir el derecho a una educación superior individualizada y ajustada a sus especiales capacidades. La educación especial sólo se podrá realizar con la educación virtual, y superando el formato tradicional tanto presencial como a distancia, dado que ella no requiere sólo de accesibilidad, sino de procesos educativos particularizados, individualizados e interactivos con recursos especialmente diseñados de aprendizaje y dinámicas de trabajo colaborativas en redes que les permitan no sentirse en condiciones de minusvalía. Como portadores de necesidades especiales, estos sectores requieren una educación individualizada y metodologías, interfaces, recursos, ambientes de aprendizaje, recursos instruccionales y pedagogías especiales atentas a sus particularidades y que no pueden ser realizadas en el marco de la educación de masas ni tampoco en las aulas presenciales, sino al interior de los ambientes virtuales. La educación digital en red, en tanto implica una alta flexibilidad, ambientes individualizados de enseñanza focalizados en el autoaprendizaje, se constituye en el único mecanismo para alcanzar esos objetivos.

Ella se apoya en un conectivismo construccionista y cognitivista, en el aprendizaje en redes colaborativas y en la realización de prácticas a través de aplicaciones informáticas como mecanismos de construcción de competencias. La alta eficacia de metodologías basadas en herramientas informáticas se convierte en la base del autoaprendizaje a través de ambientes virtuales con posible acceso desde los hogares. Varios estudios han mostrado que hoy las personas con discapacidades tienen altos niveles de acceso a la conectividad y a los recursos de las TIC y que, en su mayoría, no necesitan apoyo de este tipo de tecnologías.¹⁵⁸ Pedagogías especiales y tecnologías digitales están alta-

¹⁵⁸ La evaluación de un curso virtual desarrollado en México para personas con necesidades especiales mostró que “en relación con lo tecnológico, las dificultades fueron menores y superadas con rapidez por previa experiencia con el uso de internet, redes sociales y el mensajero instantáneo”. Camacho Real, Claudia y



mente entrelazadas. Ellas permiten requerimientos ergonómicos asociados a los requerimientos particulares, tanto en los casos sincrónicos como asincrónicos, al derivarse de una programación que puede llegar a ser “a la carta”. Las continuas innovaciones en esta materia están facilitando nuevos accesos a medida que se desarrollan y popularizan aplicaciones informáticas específicas para las necesidades especiales, los contenidos de los conocimientos y las habilidades requeridas.

Así, la educación virtual, como lo muestran múltiples experiencias, representa el medio más idóneo para facilitar los procesos de inclusión educativa a estudiantes que padecen alguna discapacidad, siempre y cuando la formación pueda adecuarse a través de adaptaciones tecnológicas, académicas y de gestión educativa a los propios particularismos de las discapacidades. Ese camino encierra aumentar de modo continuo el nivel de virtualización de la enseñanza y del aprendizaje sobre la base de que sólo en el entorno virtual se podrá alcanzar la inclusión y la accesibilidad de todas las diversidades. Los diversos *soft* y *hard* educativos se construyen en las intermediaciones reales que permiten el acceso educativo, desde la propia casa de las personas con discapacidad, el único entorno que no restringe la accesibilidad. Al mismo tiempo, la soledad y la interacción tienen en la Red y en dinámicas colaborativas las formas más eficientes y menos discriminantes y marginalizadas. En la Red todos somos y seremos siempre iguales.

virtual: el caso del Bachillerato a Distancia, Universidad de Guadalajara”, *Revista Mexicana de Bachillerato a Distancia*, año 5, núm. 3, UNAM, 2011.

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmbd/article/view/29562>

Capítulo IX

La nueva lógica de la economía de la educación con la virtualización

La economía digital, de los intangibles, de las industrias culturales y de la educación virtual, constituye los ejes de la construcción de un nuevo enfoque en el análisis de la economía de la educación.¹⁵⁹ La nueva realidad, aparte de incluir lo tecnológico digital, lo internacional, las opciones de selección, los cambios en las demandas desde los mercados laborales y de las teorías emergentes del aprendizaje más centradas en el conectivismo y el cognitivismo, son parte de un nuevo marco conceptual en lo que se ha dado en llamar la economía del conocimiento, y que se retroalimenta con otros marcos conceptuales como la economía de la innovación, de la información o de la propiedad intelectual.

Lo digital impacta en el marco de la macroeconomía de la educación, que es la que refiere al análisis de la educación en relación con el crecimiento, al gasto social en educación y el ingreso nacional, así como a la microeconomía de la educación como ámbito que analiza la conducta económica de la unidad de producción, o sea, de las universidades y las familias. Lo digital, a su vez, es la base de la sociedad en red, en la cual

¹⁵⁹ Rama, Claudio, “La irrupción de nuevos modelos socioeconómicos, paradigmas educativos y lógicas económicas de la educación”, *Revista Universidades*, núm. 46, 2010, pp. 5-16.

se inserta la educación virtual.¹⁶⁰ La aparición de lo digital, además, permite la conformación de combinaciones de insumos en función de óptimos económicos para los distintos actores en función de rentabilidades privadas o colectivas en los diversos mercados y, por ende, una complejización de las opciones y de los óptimos de calidad.

Lo digital para algunos es visto “como una nueva reestructuración social, orientada por la introducción de nuevas tecnologías, donde emerge una nueva lógica tecnológico-organizativa que dará lugar al surgimiento de un sistema de educación superior virtual con características corporativo-académicas que definirán una nueva dirección de las universidades”.¹⁶¹ Esta educación virtual afecta las tradicionales concepciones formuladas por Blaug, quien subdivide la economía de la educación como valor económico del bien educación (dado por la naturaleza y valoración del bien educativo); el análisis costo-beneficio de los gastos en educación; el impacto de la formación de los recursos humanos sobre la productividad; la movilidad laboral y la distribución del ingreso derivado de la educación), y que como contexto institucional económico del sector educativo, remite a la asignación de los recursos en el sector de la educación; su grado de eficiencia; la medición de los costos y las fuentes de financiamiento.¹⁶² Lo virtual incide en toda la economía de la educación y el cambio en la estructura de costos con la educación a distancia o virtual se convierte en uno de los ejes de diversos estudios de comparación entre las modalidades educativas, así como en las nuevas lógicas económicas que se conforman.¹⁶³

¹⁶⁰ Castells, Manuel, “Informacionalismo, redes y sociedad en red: una propuesta teórica”, en Castells, Manuel (editor), *La sociedad red: una visión global*, Madrid, Alianza, 2006.

¹⁶¹ Chirinos, Mario Hernández, “El debate sobre la digitalización de las universidades británicas: impacto y consecuencias”, *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXII (4), núm. 132, 2004. ANUIES, México. http://www.anuies.mx/servicios/p_anuies/publicaciones/revsup/132/04.html

¹⁶² Blaug, M., *An introduction to the economics for education*, Allen Lane the Penguin Press, Londres, 1970.

¹⁶³ Ver, por ejemplo, Vásquez, Claudio, González, Víctor, Otero, María, “Más allá de la reforma en el impacto de los costos en educación superior a distancia y presencial” como parte de la “Evaluación de los costos en educación a distancia y en educación presencial”, en la *Evaluación del Programa de Educación a Distancia de la Universidad de Antioquia*. <http://www.congresoretosyexpectativas.>



El impacto de la educación virtual y a distancia sobre la dinámica de la economía de la educación es diverso y complejo, y tanto globalmente como en cada una de sus variables, tiene una alta incidencia económica en tanto la educación virtual se sostiene en una estructura de costos, de insumos, de recursos y factores, diferentes en relación con la educación tanto presencial como las que usan industrias culturales analógicas.

LA INDUSTRIA EDUCATIVA Y SU IMPACTO ECONÓMICO

En este proceso de aluvionales cambios gracias a lo digital se está produciendo el encuentro entre las industrias culturales y la educación; como convergencia tecnológica y derivación de este proceso, una verdadera revolución se está gestando en la educación a partir de la incorporación de componentes virtuales. La educación tiene una creciente dependencia y articulación con las nuevas industrias culturales, entre ellas internet, que facilitan la transformación del proceso pedagógico y cambian la lógica económica.

Una diferencia entre ambas modalidades educativas es que no existe en la educación presencial ninguna posibilidad de acceder al conocimiento sin la presencia del educador. En esta modalidad, la tecnología de comunicación se reduce exclusivamente al cuerpo humano, que es el mecanismo de transmisión, almacenamiento y procesamiento de la información. Ella ha ido evolucionando hacia lo que se ha dado en llamar la educación artesanal, gracias a la incorporación de componentes tecnológicos de apoyo de las industrias culturales cada momento, como la tiza y el pizarrón, el aula, el currículo, el libro, la radio, la televisión y ahora las industrias culturales digitales como internet y la programación informática, que, como ambiente digital, permite la transformación y convergencia de muchas de las tecnologías anteriores e implica cambios drásticos en la enseñanza.

La propia diferenciación de los niveles de calidad se produjo en función de las herramientas de apoyo al docente en la labor de enseñanza-aprendizaje. La industria cultural se articuló como un sector de apoyo y de mejoramiento de la educación, en tanto permitió envasar el conocimiento en un bien físico separado del cuerpo humano y, de tal forma, favoreció su transmisión

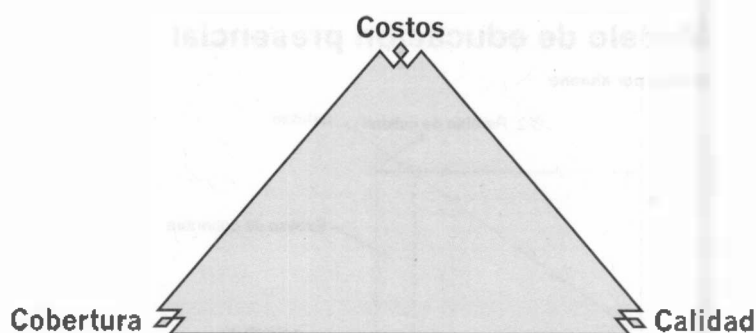
espaciada en el tiempo y el lugar. Los bienes culturales, por ejemplo el libro, cumplen al menos dos de las funciones de la educación, como ser envase de la información e instrumento de comunicación.¹⁶⁴ Sin embargo, estas herramientas de apoyo educativo, aparte de ser planas y lineales, carecen de uno de los mecanismos fundamentales de la educación, como es la interacción. La educación, para ser tal y no una mera comunicación, requiere la retroalimentación y la interactividad, la capacidad de generar preguntas y producir respuestas ajustadas a ellas, así como la medición del nivel de su comprensión. Esta característica de la educación, su interactividad, no la logran alcanzar las industrias culturales tradicionales, más allá de que el formato de los libros se halla transformado hacia libros de texto que intentan alcanzar esa interacción educativa mediante síntesis, ejercicios, preguntas, esquemas descriptivos, mapas conceptuales. Por ello, los medios de comunicación, bien sea la prensa, los libros y sobre todo la radio y la televisión, no han transformado sustancialmente la dinámica educativa, sino que han interactuado como medios de apoyo de la educación, y en general, fuera del aula. Dentro de la clase reinaba el maestro. El carácter unívoco de los medios de comunicación, tanto físicos como hertzianos, determina que funcionen como instrumentos de información, ya que al carecer de la respuesta inmediata, y por ende de la interactividad, no han logrado conformarse como estructuras que pudieran suplantar el rol del profesor. Aunque los medios han ido mejorando su calidad, y al mismo tiempo han ido incorporando procedimientos y modalidades cada vez más eficaces en términos pedagógicos, ha sido esa ausencia, a la vez que la interactividad, la segmentación (en el caso de los medios hertzianos) y la articulación a las diversidades de los aprendices lo que ha limitado su amplio uso educativo.

La educación presencial es un proceso productivo que se basa en un triángulo de equilibrio entre calidad, costos y cobertura, donde la calidad es una función directa de los costos e inversa de la cobertura.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Rama, Claudio, *Las industrias culturales en la globalización digital*, Buenos Aires, Eudeba, 2003.

¹⁶⁵ Daniel, John, *Mega-universities & knowledge media. Technology strategies for higher education*, Londres, Kogan Page, 1998.

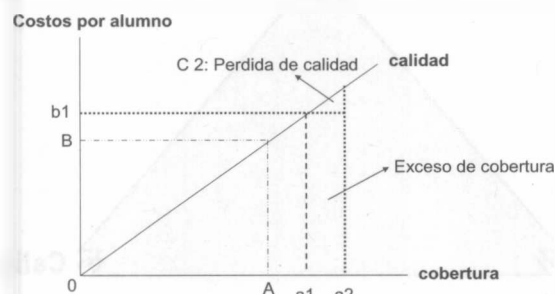




La educación expresa una función de producción que variará según la tecnología del proceso de enseñanza-aprendizaje, siendo una relación inversa las variables de costo, calidad y cobertura, por lo que todo incremento de cobertura deberá tener una contraparte de aumento del financiamiento si se pretende mantener o incrementar la calidad. En general, en el modelo presencial, la calidad de la educación se apoya en el trabajo en el aula y está asociada al docente y al trabajo y el capital humano del alumno, así como a la infraestructura académica. Ello determina una función económica lineal en el modelo presencial, como se ve a continuación en el gráfico, en el que hay una relación casi lineal de costo, cobertura y calidad. A medida que aumentan los costos cubiertos, se eleva la calidad si crece en igual proporción la cobertura. Si ésta crece más, se produce una caída de la calidad, que puede ser expresada como una necesidad de mayor presupuesto o de un exceso de cobertura. El paradigma educativo tradicional se ha fundamentado en una estructura tecnológica por la cual la calidad de la educación es directamente proporcional a su costo, e inversamente proporcional a su matrícula, donde el aprendizaje depende de pocas variables dadas sobre todo por el *stock* de capital humano de los participantes, de las pedagogías de enseñanza y las competencias del docente.

En este modelo, comenzaron a incidir las industrias culturales, que permitieron la conformación de las llamadas “fábricas educativas”, ámbitos en los cuales se desarrollaba una educación seriada y organizada en el marco de la organización escolar y de su racionalización dada por el currículo. Fueron

Modelo de educación presencial



procesos de racionalización de los costos que alteraron la relación presencialidad, cobertura, calidad y costos. Estas “fábricas educativas”, basadas en una educación artesanal-presencial, no se han ido diferenciando del resto de los sectores productores de bienes y de servicios beneficiados con las innovaciones tecnológicas. El grado de incidencia de las industrias culturales era reducido, y no será hasta la aparición de las industrias culturales digitales cuando se produzca la drástica transformación de la educación y la incorporación de componentes que están implicados en los cambios en las estructuras de costos y en la forma de la producción.

La educación presencial-artesanal, además de ser una función que incluye los costos variables (docentes) y fijos (infraestructura) y la cantidad de alumnos, agrega la incidencia del uso de los bienes y servicios culturales en el proceso de enseñanza, así como el stock de capital cultural y el propio consumo de bienes y servicios culturales en los hogares. Son las industrias culturales el mecanismo para elevar la calidad de los aprendizajes, aumentar la cobertura o reducir los costos. El eje del cambio es alterar la tecnología del proceso de enseñanza a partir del aumento en la intensidad de uso educativo de las industrias culturales. Inversamente, el mecanismo para bajar la calidad es masificar la cobertura, reducir el financiamiento o minimizar la incidencia de las industrias culturales.

En ambos modelos, presencial o presencial-artesanal (modelo semipresencial dado por la introducción de las industrias culturales), tiene una alta

incidencia el stock de capital cultural de los estudiantes que, en general, está asociado al quintil de ingresos en el cual está localizado su grupo familiar. Por eso, los estudios muestran que la calidad de los aprendizajes tiene una alta correlación con el stock de capital cultural de los hogares. Con las industrias culturales digitales, en la medida en que facilitan la interacción y segmentación, pueden sustituir parte de los costos fijos de infraestructura o de los costos variables de docentes, al producirse una curva de sustitución de conocimiento en el envase humano o información almacenado y transmitido por alguna industria cultural. El cambio fundamental está dado por la sustitución en la intensidad del uso del factor trabajo docente o del factor conocimiento al interior de las industrias culturales digitales.

El triángulo de costos, calidad y cantidad de alumnos cubiertos como paradigma de la educación tradicional expresado en una ecuación lineal, cambia con la incorporación de bienes y servicios culturales al agregar otra variable del problema en la determinación del modelo educativo, como son las industrias culturales. La ausencia de interactividad de los tradicionales bienes culturales y su incapacidad de segmentación limitaron su uso educativo. A ello se agregan los elevados costos de equipamiento y producción de los medios electrónicos analógicos, así como la restricción derivada de ser señales en un espacio hertziano. Sólo por las escalas tales modelos educativos se realizaron en la región en Brasil y en México. En este caso, se expresaron en la Telesecundaria, que aún tiene una cobertura muy alta. En el sector universitario, su expresión más fuerte fueron los modelos educativos del ITESME, y que hoy están sujetos a una reingeniería para digitalizarse y desmontar los formatos de uso televisivo basados en estudios de televisión con control de emisión.

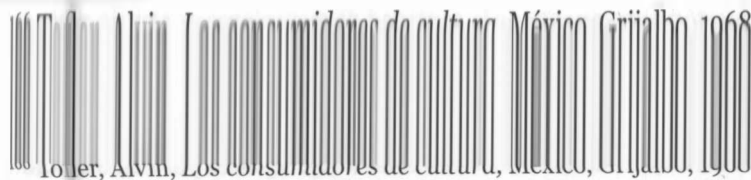
La expansión de la educación en el siglo XX se realizó en virtud del desarrollo de la industria editorial en su calidad de industria cultural de apoyo. La educación en el siglo XX se benefició de la masificación de la industria editorial generada en siglos anteriores, pero que se expandió gracias a la electricidad y que permitió la producción masiva y en serie a costos relativamente menores que antes. La industria editorial fue una de las primeras que se empezó a segmentar con una marcada tendencia al incremento en la cantidad de títulos y a una reducción permanente de la cantidad de ejemplares por título editado. Tal

proceso estuvo acompañado por tecnologías que facilitaron una producción a escalas cada vez menores y, por ende, una segmentación correlacionada con la mayor especialización disciplinaria. Al contrario, las industrias culturales herztianas, por su carácter masivo, su dependencia de la publicidad, su ausencia de interacción y sus costos de producción, no se constituyeron como un sector de apoyo de la educación.

Con la digitalización e internet, se está produciendo un nuevo momento de la relación entre “la industria cultural”, ahora como “industria cultural digital”, con “la fábrica educativa”, lo que origina una nueva generación de la educación a distancia que permite la sustitución de trabajo por herramientas tecnológicas de tipo netware (software y hardware), las cuales facilitan la masificación de la cobertura, el aumento de la calidad y el cambio en la estructura de costos.

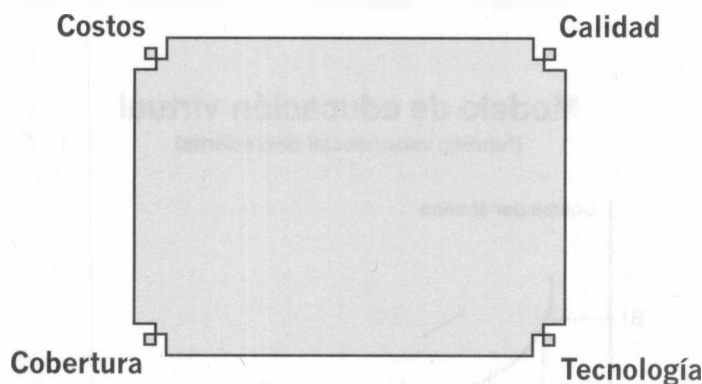
La tendencia al incremento relativo de los costos educativos salariales

El modelo de William J. Bowen y William G. Baumal ayuda a visualizar la tendencia al aumento relativo de los costos educativos, a partir de la similitud de la educación con los espectáculos en vivo que fue el objeto de su estudio.¹⁶⁶ Ellos llegaron a la conclusión de la existencia de una situación crítica como resultado de “la fatalidad del aumento de los costos de los espectáculos en vivo”. El modelo por ellos formulado sostuvo que los costos del espectáculo en vivo tienen una tendencia inherente a aumentar más rápidamente y de manera más persistente y acumulativa que la tasa de inflación o el costo de vida. Ello, porque el espectáculo en vivo, en nuestro caso la educación, es un sector “arcaico” en cuanto que es trabajo-intensivo, y la mano de obra, altamente calificada, no puede acrecentar su productividad, a diferencia del sector moderno, que está vinculado a la producción mecanizada en series y que, por ende, sí se beneficia de los ahorros de costo derivados de las innovaciones técnicas. En este sector, sus productos, frutos del trabajo humano, no pueden ser reemplazados ni por tecnología ni por capital-dinero, como acontece en la industria. Así, el modelo lleva a reafirmar el nivel creciente



de los costos de la educación con base en el paradigma de producción presencial, y una tendencia hacia el aumento de su contenido artesanal como la búsqueda de una mayor introducción de componentes de las industrias culturales para reducir esta tendencia al incremento de los costos.

En el siglo XX, la enorme expansión de la productividad del trabajo con la industrialización y la producción en serie determinó una radical separación entre la productividad de los llamados sectores “arcaicos” o de educación presencial-artesanal y el resto de los sectores productivos que tendían continuamente a incorporar tecnologías.¹⁶⁷ Respecto a ello, las remuneraciones salariales, en la medida en que están determinadas por la productividad y el stock de capital, comenzaron a diferenciarse de modo creciente, y la educación tuvo una marcada tendencia al incremento de sus costos.¹⁶⁸ Con el nuevo esquema de cuatro componentes, la función de producción se complejizó y se plantearon nuevos escenarios, en tanto la incorporación de lo digital redujo costos salariales, cambió la estructura de los costos fijos y las escalas, y aumentó la calidad.



¹⁶⁷ Rama, Claudio, “El nuevo paradigma de la educación y el papel de las industrias culturales” en Mena, Marta (compilador), *La educación a distancia en América Latina, modelos, tecnologías y realidades*, ICDE, El Colegio de Puebla, 2004.

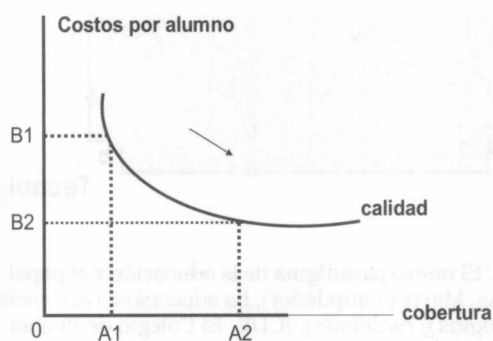
¹⁶⁸ Johnstone, Bruce, *Financing Higher Education. Cost-sharing in international perspective*, USA, Boston College, 2006.

LA LÓGICA DE LOS COSTOS DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA Y VIRTUAL

Los modelos de costos existentes de la educación presencial son muy estrechos para analizar y determinar la función de producción de la educación virtual, ya que contienen muy pocas variables, a diferencia de la educación completamente a distancia de tipo semipresencial, y mucho más en la educación virtual, hay la necesidad de incluir las variables tecnológicas y, por ende, existe una alta diferenciación de modelos educativos que complejizan la función de producción. Las estructuras de costos están en continuo movimiento por diversas incidencias separadas de sus componentes al aumentar la cantidad de variables

Con la incorporación de lo digital, cambia la lógica económica de la educación a distancia. La incorporación de lo virtual en la enseñanza produce un cambio en la incidencia de las industrias culturales y se torna más eficiente, un mayor peso de sus productos, que implica cambio en lógicas de los costos, la calidad y la cobertura, y permite pasar a una ecuación caracterizada por una curva, donde los costos unitarios por alumnos no son constantes y la función de la educación es exponencial y decreciente sus costos por alumnos.

Modelo de educación virtual (función exponencial decreciente)



La lógica del nuevo modelo de la educación virtual actúa sobre las estructuras de costos en varias dimensiones, tal como veremos a continuación.

Cambios en la estructura de los costos de formación virtual

La educación virtual es una modalidad de acceso a través de la Red e incorporación de componentes tecnológicos asociada al incremento de la conectividad y el autoaprendizaje y que precisa un cambio en la estructura de costos relativos educativos. Como expresión fiel de la utilización intensiva de la microelectrónica y del software de programación, se relaciona con los patrones de precios y costos de sus componentes digitales. Éstos se introducen y generalizan, ya que permiten sustituir trabajo al cambiar el rol del docente y alterar las lógicas anteriores de cómo alcanzar la calidad, aumentar la cobertura y reducir los costos. Los insumos digitales tecnológicos tanto de programación como de hardware han generado la formación de una lógica económica vinculada a tal digitalización, el uso de industrias educativas como internet, las plataformas informáticas, el software de autoaprendizaje y los objetos de aprendizaje digitales múltiples. Con ello, la modalidad de la educación virtual a distancia introduce cambios en la centralidad en el aula, en el rol de los docentes, en las modalidades de acceso, en el rol educativo de la industria cultural y en la posibilidad de multimodalidades con diversidad de grados de hibridez e integración entre la educación presencial y la virtual, en función de óptimos de eficiencia de costos, calidad pedagógica y cobertura que crea una nueva función de producción educativa.

Las bases de esta nueva función educativa radican en los siguientes componentes:

- La tarea docente se fragmenta entre profesores, asesores, tutores, diseñadores, programadores, con distintos regímenes salariales y de contratación y negociación, así como competencias diferenciadas, lo cual implica diferenciación de los precios y costos de esas tareas. La diversidad de costos salariales en el proceso se constituye como uno de los ejes del cambio en la estructura de los costos. El trabajo deja de ser docente e implica nuevos tipos de labores y roles en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Se desarrolla la subcon-

tratación del trabajo y se contractualizan muchas de las relaciones de trabajo que no son continuas.

- Localización de tutores, diseñadores, profesores, en regiones de los países de menores costos de vida, con distintas estructuras de agremiación, colegialización o sindicalización y con remuneraciones diferenciadas; se tiende a la localización del trabajo en los mayores niveles de eficiencias de trabajo y contratación. También otros insumos se obtienen bajo subcontratación, incluso internacional. El trabajo deja de ser exclusivamente nacional.
- La tarea educativa se centraliza en guiar el autoaprendizaje y se focaliza en aumentar los tiempos de estudio de los estudiantes y el uso de diversidad de recursos didácticos para la adquisición de las competencias. Ello implica una transferencia de costos al usuario y cambia sus costos de oportunidad y traslado. Igualmente, aumentan los costos en lo referente al incremento de las tareas de planificación, supervisión, producción de recursos de aprendizaje y evaluación. La atención también individualizada modifica los tiempos de trabajo.

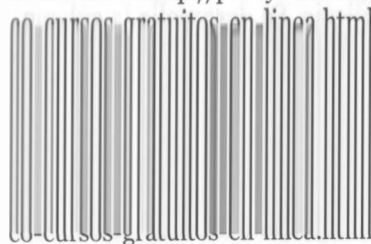
Estos ejes de cambio están llevando lo digital en red hacia procesos de automatización del proceso de enseñanza, definida como “la sustitución de habilidades humanas por operaciones automáticas programadas realizadas por una máquina”.¹⁶⁹ En esta dinámica se carece de tutores y se da un cambio total del docente que abandona el rol de tutor; incluso el rol directo del docente en el proceso de enseñanza desaparece por sustitución tecnológica.¹⁷⁰

Cambios en los costos de los recursos de enseñanza

El costo de los materiales didácticos y de los diversos recursos instruccionales en el modelo presencial estaba relativamente incluido en el marco de

¹⁶⁹ Fainholc, Beatriz, *Diccionario práctico de tecnología educativa*, Buenos Aires, Alfagrama, 2009.

¹⁷⁰ Véanse las diversas experiencias recientes, entre ellas las de la Universidad de Stanford. <http://pervys-cienciaytecnologia.blogspot.com/2012/03/inician-cin->



los costos de los servicios bibliotecarios. En la educación a distancia y en la educación virtual se había establecido como eje del proceso educativo la producción de textos propios. Tal dinámica ha ido cambiando para incluir una enorme diversidad de modalidades de recursos didácticos. Mientras algunas instituciones y marcos normativos exigen la producción de una guía didáctica específica de la asignatura y que acompaña el sistema de tutoría, en otros casos se utilizan libros de texto de mercado. La tendencia a la producción de materiales propios o comprados propicia una articulación más coherente y orientada del aprendizaje. Ello introduce una vieja polémica referida al uso del texto único y reafirma un modelo educativo centralista. Los esquemas más recientes tienden a sistemas más abiertos de recursos didácticos y transfieren en parte a los participantes los costos de los materiales de autoaprendizaje, por lo general con el seguimiento de algunas guías muy simples o unas meras láminas de Power Point. La línea dominante actual refiere a diversidad de recursos de aprendizaje (video, grabaciones, etcétera) y sobre todo herramientas informáticas de autoaprendizaje; para ello, impulsa recursos abiertos de aprendizaje y una mayor intensidad en el uso de recursos de la Web. La propiedad intelectual es uno de los determinantes en el análisis de los costos de los materiales instruccionales.

Cambios en los costos de lo digital

La lógica digital asociada a la microelectrónica y la programación informática repercute en la economía de la educación por el impacto de esos insumos en la producción.¹⁷¹ La sustentación de este cambio es derivado de la tendencia a la caída de los costos informáticos planteada en la ley de Moore, que establece que cada dieciocho meses se duplica la capacidad de procesamientos de los ordenadores (chips), mientras que los costos se mantienen constantes como resultado de la miniaturización de los circuitos y la capacidad de incorporar más circuitos en un único chip. Con ello caen los costos de los equipamientos y se abarata la educación virtual. Esta ley verificada, pero no sustentada aún

¹⁷¹ Freeman, C y Pérez, C., "Structural crisis of adjustment, Business Cycles and investment behaviour" en *Technical Change and Economic Theory*, 1998.
<http://www.carlotaperez.org/papers/StructuralCrisesOfAdjustment.pdf>

teóricamente, abarata la transmisión, el almacenamiento, la producción y el consumo de contenidos digitales. También los costos de acceso y conectividad en red caen, gracias a la formulación de la ley de Metcalfe, que determina que el valor de una red es proporcional al cuadrado del número de nodos de esa red. A través de esta ley, la expansión de la Red y el incremento de las conexiones, aumentan el valor de internet y refuerzan la aplicación de modalidades digitales de enseñanza en red, en tanto se deprecia el acceso digital a la información para los consumidores en línea. La ley refiere a las externalidades positivas de las redes de información asociadas a la cantidad de usuarios. La fórmula desarrollada se expresa en $V: n(n-1)$ (donde V es el valor de internet y N el número de nodos de la Red), y nos dice que el valor está relacionado con la cantidad y facilidad de acceso y de uso, por lo que el costo *per cápita* de los usuarios tiende a caer a medida que aumenta la Red. La utilidad está dada por la escala de uso que crece por las externalidades positivas, lo cual agrega mayor valor y facilita la propia expansión de los procesos digitales, dado el aumento del consumo por menores costos.

La ley de Moore y la de Metcalfe son determinantes en la caída de los costos tecnológicos. Ello implica una curva que impulsa la sustitución y el ahorro de los costos laborales. Es una derivación del propio modelo digital, en el que “los ordenadores, el software, los nuevos equipos y sistemas de comunicación y, en general, todas las tecnologías digitales, mejoran, amplifican e incluso, en algunos casos, sustituyen a la mente humana”.¹⁷² La ley de Moore y la de Metcalfe se retroalimentan. La caída de los costos en la ley de Moore deriva en un aumento del consumo a través del acceso en red, lo cual, en virtud de su retroalimentación con la ley de Metcalfe, reduce aún más el valor de las redes y facilita su mayor expansión por el aumento de los usuarios. Tal proceso impulsa el aumento de la oferta y demanda de intangibles en forma digital como expresión de los nuevos modos de producción y de consumo en la sociedad capitalista de la información en red. Los costos de la informática son decrecientes en el largo plazo. Sin embargo, hay una diferencia entre costos fijos y costos variables. La actualización del software y el hardware en cinco años es

¹⁷² Vilaseca, Jordi y Torrent, Joan, *Principios de economía del conocimiento*.

Hacia una economía global del conocimiento, Madrid, Pirámide, 2005.

más costosa que los equipamientos, el abono mensual a una conectividad de banda ancha es mayor que el hardware y software, así como el diseño de un sitio web puede ser menos costoso que su mantenimiento y actualización.¹⁷³

Cambio en las escalas de la educación

El cambio en la estructura de costos es uno de los impactos más importantes. Sin embargo, más allá de los costos de los insumos, la modificación está dada por nuevas escalas técnicas de producción que cambian el costo marginal y crean economías de escala. Ello implica una modificación de la función tradicional educativa dada la existencia de una lógica de escala distinta al incorporar tecnologías digitales.

La educación virtual, que se basa en un modelo tecnológico en red bajo producción digital, genera un nuevo esquema de escalas al alterar la relación de costos, cobertura y calidad que caracteriza a la educación presencial. La educación virtual y la presencial se diferencian técnicamente y derivan en distintas escalas y niveles de equilibrios entre las tres variables referidas a partir de incorporar TIC digitales. La educación presencial es una función lineal, pero, a diferencia, en la educación virtual lo digital actúa sobre la función técnica de producción, al cambiar la estructura de insumos con la modificación del rol de los docentes, la mayor intensidad de recursos de aprendizaje y el uso de tecnologías de soft y hard que sustituyen el factor trabajo tradicional.

El cambio más importante de las estructuras de costos tiene que ver con la escala del proceso educativo y el rol de sustitución del trabajo humano, lo cual se expresa en una mayor eficiencia de la educación virtual con escalas superiores que reafirman la tendencia a las megauniversidades, en el sentido de que permiten estructuras de cobertura con costos unitarios inferiores.¹⁷⁴

¹⁷³ Sacco, Antonio, *Variables ocultas que dificultan la utilización de las tecnologías en instituciones educativas*, 2004. http://www.antoniosacco.com.ar/docu/variables_ocultas.pdf

¹⁷⁴ Al respecto, ver el cuadro anexo sobre los costos por alumnos en varias universidades del mundo.

<http://portal.unesco.org/education/fr/files/28988/10772015781table2.pdf/table2.pdf>

La modalidad virtual, debido a que tiene un acceso en red, su estructura de costos está asociada a conectividad, equipamientos, formas distintas de producción educativa y de acceso de los consumidores a los servicios educativos. Tales incorporaciones de insumos facilitan la sustitución de trabajo docente por capital tecnológico, y permiten que la educación se aproveche de los beneficios de los incrementos de la productividad. Es esa incorporación de insumos tecnológicos lo que determina la capacidad de este modelo educativo de beneficiarse de los avances de la productividad y, por ende, el aumento de la intensidad del uso de las industrias culturales digitales y la mayor eficiencia de costos.

Esta dinámica fue analizada por Baumol, quien confirmó que, como la educación presencial tradicional es una actividad intensiva en trabajo, no se beneficia de los incrementos de la productividad de los sectores intensivos tecnológicamente. Ello produce una tendencia a su encarecimiento relativo por el impacto del aumento de los costos laborales de la educación presencial respecto a los costos de la educación con componentes tecnológicos digitales.¹⁷⁵ Tal diferencia de estructura técnica marca el funcionamiento de una educación presencial con una organización de precios no asociada a productividad y con una tendencia estructural al incremento de los costos por encima de su productividad real. El modelo de Baumol, generado para las actividades culturales presenciales, es extensivo a todos los espectáculos en vivo con alto componente de saberes incluidos y que no pueden ser automatizados. La educación es una expresión muy clara de esta realidad, que deriva en la necesidad de financiamientos externos, bien sean públicos o privados, en este caso concernientes a la publicidad y el patrocinio asociado o no a desgravaciones impositivas.

Cambio en los procesos de producción y en los mercados de los insumos

La educación virtual se escapa de las estructuras de costos nacionales, con lo cual permite construir ecuaciones productivas con costos internacionales. Ello, porque su estructura productiva discontinua y fragmentada de los pro-

¹⁷⁵ Tal realidad no implica que los salarios se ajusten a la productividad, sino que la formulación del modelo general de equilibrio de Walras demostró que los salarios tienen un equilibrio general, pero sin duda, tienden a producir rezagos en

estos ajustes, y se asocian a política pública o presión social y sindical.

cesos educativos permite la conformación de óptimos paretianos en el uso de los componentes del proceso, que facilitan la localización de los segmentos de la producción en función de ventajas competitivas y de las diferencias de costos relativos a escala internacional. Los componentes básicos de la educación virtual, como los tutores, profesores, asesores, materiales instruccionales, canales de transmisión, derechos de autor o estructuras laborales, se pueden localizar diferenciadamente en el ámbito internacional en función de las diferencias de costos de los países.

Cambios en los costos de traslado

La reducción de los costos contribuye al aumento de las demandas por este tipo de educación. Entre ellas, podemos referir el ahorro de los gastos y tiempos de desplazamiento o el permitir mantener dinámicas laborales integradas a la educación. Estos componentes de flexibilidad o de las características mismas del servicio se expresarán en un aumento de la demanda por la reducción de los costos indirectos. Esto, sin embargo, está relativizado a los costos de conectividad y de equipamientos que se transfieran a los participantes. En nuestras ciudades, al igual que en las áreas rurales, los costos de traslado están aumentando de modo sensible en las últimas décadas.¹⁷⁶ El proceso de enseñanza en la residencia de los participantes reduce los costos de traslado, al tiempo que traslada los costos de equipamiento y conectividad. La flexibilidad del sistema también actúa en relación con los costos de oportunidad, al propiciar el ajuste de esos costos a los tiempos neutros de los estudiantes y, por ende, no tener esos costos directos ni de oportunidades mayores, lo que facilita el acceso de las personas que trabajan o alejadas de los centros de estudio. Se calcula que las personas tienen normalmente catorce horas semanales de tiempos neutros de traslado.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Un estudio para la ciudad de México muestra los flujos y los tiempos de traslado y sus implicancias en los costos. Véase, María Elena Rodríguez Lara, María Elena y Terrazas Revilla, Óscar, *Los desiertos urbanos de la educación superior. Estudio de las áreas no atendidas por las instituciones de educación superior en la zona metropolitana de la ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana.

¹⁷⁷ Conferencia del rector del TEC de Monterrey en Bogotá en el Ministerio de Educación, al hablar del proyecto de que los cursos tengan apoyo de IPOD con las clases –conferencias– grabadas de los docentes.

La flexibilidad como reducción de costos de oportunidad

La flexibilidad de los sistemas de educación virtual es muy diversa y está asociada a las características mismas del modelo educativo. Ello no es sólo una variable pedagógica, sino que tiene una fuerte incidencia en los costos de oportunidad y en los costos directos e indirectos para los participantes. La definición entre un modelo sincrónico o asincrónico, o con actividades presenciales fijas, es un componente determinante en el análisis de la oferta y la demanda, en la calidad y en los costos de los servicios educativos. La tendencia a la terciarización de los servicios e insumos educativos en función de eficiencia de costos y de gestión en la educación virtual se torna más viable, en tanto el fraccionamiento técnico permite diversidad de modalidades pedagógicas, de modelos de simulación, de aprendizajes no lineales a través de hipermedios para dar cabida a la diferenciación disciplinaria y óptimos de costos locales e internacionales.

Dentro de las tendencias a la producción tanto sincrónica como asincrónica es de destacar la automatización de los procesos de enseñanza, que implica la desaparición del tutor y del docente directo, así como un aumento de los costos administrativos, de programación, y un cambio en la lógica del proceso educativo que se enfoca a la preparación de los materiales, la planificación de los cursos, la preparación de los sistemas de evaluación automatizados, la filmación de clases o conferencias... Aquí, más que un abaratamiento de los costos, se trata de un cambio en el rol de los docentes y una capacidad de mayores escalas.

LA DEMANDA EDUCATIVA POR EDUCACIÓN VIRTUAL

Las reducciones de los costos actúan sobre la demanda y generan un abaratamiento relativo respecto a la competencia de la oferta, tal como está ocurriendo en toda la región.¹⁷⁸ El cambio en las estructuras de costos y en quien los asu-

¹⁷⁸ Una visualización clara de este aumento de la oferta y la demanda se ha podido constatar claramente en el caso de Brasil con el censo de EaD.BR, que realiza

anualmente la Asociación Brasileña de Educación a Distancia. Véase, por ejemplo,

me encierra una modificación de los precios de las instituciones que impactan en la tasa de retorno de los participantes y, con ello, en la demanda por esta modalidad educativa.

No existen aún análisis centrados en la tasa interna de retorno para las diferentes modalidades (presencial, semipresencial o virtual), los cuales son necesarios para completar un estudio de la economía de la educación virtual. Sin duda, el aumento de la demanda tiene que ver con la caída de los costos relativos, pero faltará verificar si los salarios profesionales también están interactuando en ese proceso. Es esta una investigación necesaria.¹⁷⁹ Todo parecería indicar que en la región el costo de las certificaciones profesionales o la vocación es más determinante que la tasa de retorno a la hora de la determinación de la demanda de educación superior.

La caída relativa de los costos educativos con la modalidad digital es uno de los componentes que está facilitando el aumento de la demanda de acceso ante el incremento general de los costos educativos y de los salarios relativos de los profesionales. La lógica de la educación en red como característica de la educación virtual que permite nuevos accesos, en el contexto de menores costos relativos, abre escalas superiores para alcanzar los ahorros de costos.

La aparición de esta modalidad plantea curvas de sustitución entre los diversos factores, en este caso capital humano especializado frente a capital tecnológico de base *netware*, que alcanza mayor eficacia de costos, de calidad y cobertura, pero ello estará determinado, finalmente, por la tasa interna de retorno, es decir, por la productividad del trabajo de los profesionales egresados de la educación virtual y, por ende, de sus competencias. Los enfoques actuales tienden a visualizar una creciente convergencia hacia las lógicas virtuales en el proceso de enseñanza, tanto bajo las modalidades presenciales como no presenciales, lo cual complejiza los estudios de productividad asociada a modalidad.

el último de dichos censos, el del 2010. ABED, Censo EAD. Relatorio analítico da aprendizagem a distancia no Brasil. 2010, Sao Paulo, Pearson, 2012.

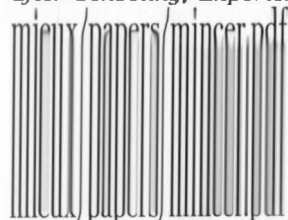
¹⁷⁹ Hay pocos análisis de la educación a distancia en la región enfocados a los aspectos económicos. Uno reciente que intenta construir un modelo es el de Ferreira Rocha, Eniltor, "Aspectos económicos da EAD", en Litto, Frederic y Formiga (organizadores), *Educação a Distância o estado da arte*, vol. 2, Pearson, ABED, SP, 2012.

En general, los estudios de la economía de la educación y la educación virtual deben tomar en consideración, para analizar la economía, las competencias y los salarios devengados de los egresados, y reafirmar que la teoría del capital humano es una teoría de la demanda educativa.¹⁸⁰ En general, podrían referirse tanto a los análisis de tipo macroeconómico como los derivados de la tasa de retorno que miden costos e ingresos asociados a las certificaciones y competencias, así como de los criterios de selección laboral.¹⁸¹ En este marco, si bien tienen pertinencia los análisis de costos, así como los estudios sobre conectividad, digitalización, ancho de banda, y otros insumos que inciden en la demanda, éstos siempre deberán ser complementados con los análisis de productividad y salario. Más allá de que en el corto plazo la demanda educativa es impactada por los costos, en el largo plazo el impacto dominante se asocia a la tasa de retorno profesional que compara en el tiempo salarios con costos tanto directos como indirectos.

Desde el lado de los costos, es claro el impacto en la demanda y en la construcción de una nueva función de la ecuación educativa. Sin embargo, la complejización de las variables en el estudio de costos, ofertas, demandas e ingresos puede hacer perder la comparabilidad de los análisis, en tanto deben asociarse a la enorme diversidad de los modelos educativos y de gestión empresarial. Hay, en este sentido, la necesidad de analizar la diversidad de modelos, algunos muy simplificados y otros muy complejos, para hacer una

¹⁸⁰ Hay una vasta producción sobre la teoría del capital humano como base de la economía de la educación. Al respecto, véase Villa Arcilla, Leonardo, *Economía de la educación, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2001*; Pires, Valdemir, *Economía da educação (para além do capital humano)*, Cortez editora: São Paulo, 2005 o Gurgand, Marc, *Economie de l'éducation*, La Decouverte, París, 2005. La formulación inicial se debe a Theodore Schultz, "Investment in Human Capital", *American Economics Review*, núm. 51, Boston, 1961, y a Becker, G., *Human capital; a theoretical and empirical analysis with especial reference to education*, EUA, University of Chicago Press, 1993.

¹⁸¹ González, Natalia, Gómez, Juan Carlos, Mora, Jhon, Zuluaga, Blanca, "Las ganancias de señalizar en el mercado laboral de Cali", *Estudios Gerenciales*, núm. 92, julio-septiembre, 2004. Universidad ICESI: Cali. http://bibliotecadigital.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/item/863/1/estgerencialesNo.92.pdf, y Heckman, James, Lochner, Lance, Todd, Petra, *The Mincer Equation. Thirty Years after Schooling, Experience, and Earnings*. 2003. <http://www.econ.ubc.ca/le->



comparación significativa de las estructuras de costos. Sin duda, el modelo más simplificado asociado a los costos por alumno medidos por paridad del poder de compra permitirá funcionar como un marcador comparativo para estudios más complejos de la diversidad de los modelos pedagógicos en términos de calidad, que, sin duda, resulta la variable más difícil de delimitar.

Capítulo X

Los cambios en la calidad, la regulación y la evaluación en el contexto y las características de la educación virtual

LA CALIDAD COMO CENTRO DEL MODELO EDUCATIVO

En las últimas décadas, la calidad se ha colocado en el centro de la problemática de la educación superior en toda la región; entre las causas centrales que marcan este acento, destacan la aparición de múltiples innovaciones pedagógicas que facilitan el desarrollo de modelos emergentes de enseñanza-aprendizaje que imponen cambios pedagógicos y una gestión orientada a la construcción de nuevos óptimos instruccionales, entre ellos las TIC y las diversas formas de encarar los aprendizajes y las prácticas; la enorme expansión y obsolescencia del conocimiento que impulsan un enfoque curricular por competencias y su actualización permanente tanto en los currículos como de sus egresados. En esta revalorización de la calidad resalta la complejización de los mercados laborales dentro de economías orientadas a la exportación y a la competitividad que reclaman un aumento del nivel de formación del capital humano y la formación continua.

Al cambiar los ejes de las demandas de los mercados laborales y de las áreas del conocimiento, la educación superior coloca a la calidad como centro de las acciones académicas, financieras y políticas de la gestión de las instituciones. No es éste, sin embargo, un mero problema técnico o económico, sino que también refiere una problemática educativa más amplia en la región. La

masificación de la cobertura de la educación superior, la diferenciación institucional y la mercantilización de la educación superior han derivado en la diferenciación de los niveles de calidad que imponen cambios a la educación profesionalizante. Ha sido ésta un resultado contradictorio de la expansión de la matrícula. Por una parte, las familias han buscado acceder a la educación superior para lograr el mejoramiento de sus condiciones sociales e igualdad de oportunidades, y por otra, la lógica del sacrificio de rentas y el acceso a la universidad es uno de los principales mecanismos de igualación de oportunidades sociales. Al mismo tiempo, la masificación ha impulsado la mayor diferenciación institucional que facilita la diversidad de niveles de calidad y que deriva en que la adquisición de las competencias profesionales sea desigual y relacionada con los orígenes sociales de los estudiantes. Con ello, el sistema educativo, en su conjunto, no se constituye en un instrumento de desarrollo económico incluyente, sino que tiende a reproducir las desigualdades sociales preexistentes. Más allá de esta “paradoja” de búsqueda de mejoramiento de la formación y, al mismo tiempo, aumento de la desigualdad educativa, la calidad de la educación superior es un problema estructural de las sociedades y no sólo de los sistemas educativos, ya que el acceso, permanencia y egreso al interior de las universidades, así como las propias instituciones, se segmentan en lo socioeconómico, porque las familias tienden a invertir en educación de calidad diferenciadamente en función de sus propios contextos de ingresos económicos familiares que son, a su vez, desiguales. En este sentido, la problemática de la superación de la desigualdad de la calidad educativa es también un tema de inclusión y equidad, tanto en términos individuales como colectivos, y resulta en la necesidad de reducir las brechas socioeducativas.

La creciente atención a la problemática de la calidad nace, entonces, de la expansión global del conocimiento, que en la región agrega la masificación de la cobertura y la diferenciación institucional, de niveles y modalidades educativas, que en condiciones de mercado, sin regulaciones, impulsó estrategias competitivas, las cuales, en algunas instituciones, se expresaron en ofertas educativas –por voluntad o por determinantes económicos– por debajo de estándares mínimos que la propia sociedad había aceptado o con altas dispersiones de calidad entre las instituciones. Esta situación se agregó al propio desfase de los niveles

educativos gestado a escala global como resultado de la expansión del conoci-

miento, del desarrollo de mayores niveles de especialización de las competencias profesionales, así como del mejoramiento de la formación en los sistemas universitarios de Estados Unidos y partes de Europa.¹⁸² En el continente latinoamericano es más agudo este fenómeno dado el bajo nivel de investigación y producción de conocimientos y el desequilibrio estructural entre investigación –que está siempre más cerca de las fronteras del conocimiento– y la docencia.

Estas realidades impulsaron una demanda y políticas públicas asociadas a la clarificación de los niveles de calidad de los procesos educativos como expresión también del mayor poder de los consumidores y de las demandas de las empresas en contextos de apertura competitiva y que requerían una dotación mayor de capital humano. Ello se ha reflejado en la construcción de sistemas de aseguramiento de la calidad en la región desde mediados de los años noventa. Asimismo, se ha manifestado en que las sociedades requieren mayor información sobre la calidad de los procesos de formación de la fuerza de trabajo como eje para poder determinar niveles de productividad y salarios, debido a la complejidad de tareas y actividades laborales. Dada la realidad de un mercado opaco y de alta dispersión en los niveles de calidad, la economía necesita contar con instrumentos precisos para identificar los valores reales del capital humano. En este sentido, la teoría de la demanda de educación relacionada con las certificaciones es el sustrato conceptual de los nuevos sistemas de aseguramiento de la calidad en la educación superior, así como de su propia complejización y diferenciación.¹⁸³

NUEVOS CONCEPTOS DE LA CALIDAD

Las definiciones de calidad son muy diversas en el mundo educativo;¹⁸⁴ éstas, además, han sufrido en los últimos años profundos cambios en todos los ám-

¹⁸² Banco Mundial, *Aprendizaje permanente en la economía global del conocimiento*, México, Alfomega, 2003.

¹⁸³ San Segundo, Jesús, M., *Economía de la educación, síntesis educación*, España, 2001.

¹⁸⁴ Ivo Juliatto, Clemente, *A universidade em busca da excelência. Um estudo sobre a qualidade da educação*, Curitiba, Campagnat, PUCPR, 2010.

bitos sociales y en el mundo universitario, donde plantea una relación distinta entre la universidad y la sociedad. La dinámica en curso de los paradigmas sobre la calidad está implicando un cambio hacia un pasaje de las visiones y de la propia evaluación desde el interior de las organizaciones hacia evaluaciones externas que reduzcan la subjetividad de los análisis. Es un cambio asociado también al tránsito desde enfoques referentes a los elementos intrínsecos al producto a enfoques articulados alrededor de las necesidades del usuario y la satisfacción de sus requerimientos.

En los diversos sectores de la producción de bienes y servicios sociales existe un acuerdo en el sentido de que es el usuario –empresas, sociedad o personas– y no los productores –docentes, gobiernos o instituciones– los que definen la calidad. Son quienes usan o se benefician de un producto, servicio o proceso a los que les compete decidir si un producto o servicio tiene la calidad que están dispuestos a aceptar. La calidad, en el ámbito educativo, se define también como pertinencia, en el sentido de correspondencia entre los conocimientos más actualizados, las características de las ofertas educativas y las reales demandas de competencias laborales. En este triángulo, el acento se coloca más en las demandas reales, en la diversidad de pertinencias, y valoraciones de la calidad. Esta perspectiva, a su vez, impulsa el enfoque por competencia porque éste expresa diversidad. Los propios enfoques de la pertinencia también varían: desde ser vistos como una correspondencia a demandas sociales actuales o futuras, así como individuales o colectivas. En este sentido, hay un cambio, que va de una lógica de la calidad derivada de su carácter presencial a un enfoque en el cual lo determinante no es el proceso de enseñanza, sea presencial o a distancia, sino de los efectivos aprendizajes que ellos permitan.

Este cambio de enfoque está vinculado, asimismo, al tránsito de una lógica económica centrada sólo en la oferta a una soportada crecientemente en las complejidades y en la diferenciación de las demandas, que resulta de la diferenciación institucional y de una lógica mercantil marcada por el cambio de unas pocas ofertas educativas a una proliferación de ofertas con diversidades de instituciones, niveles, modalidades y campos disciplinarios; en éstas, es el consumidor, como usuario o beneficiario del servicio educativo, aun gratuito,

quien decide en función de la utilidad o el beneficio que le dan esas ofertas y sus

particulares características. En el contexto mercantil de la educación superior actual, tal situación se torna dominante, ya que el sacrificio de rentas que todo consumo implica hace que estas personas valoren la utilidad presente o futura de estos gastos y sus costos de oportunidades asociados, sean vistos éstos como consumo o como inversiones de capital humano, en espera de beneficios a futuro. La creciente competencia de los profesionales como resultado de la masificación incrementa estas visiones competitivas por la sobreoferta de trabajo.

Esta realidad está favoreciendo en la región el cambio en el concepto de la calidad y el tránsito de los enfoques tradicionales en los cuales era una cualidad intrínseca a los productos a una visión de la calidad en relación con la utilidad que les brinda a las personas; de visiones simples, disciplinarias y locales a enfoques cada vez más globales, complejos y subjetivos. En latín, la calidad significa la “cualidad, manera de ser”, a partir de la propiedad o el conjunto de propiedades inherentes, y gracias a las cuales es posible apreciar la calidad de una cosa como igual, mejor o peor que otras de su misma especie. El eje conceptual de definición tradicional de la calidad en el ámbito educativo se expresa en una visión de calidad con base en un análisis realizado por pares académicos, los cuales, después de una comparación entre similares ofertas curriculares u otros estándares, definen el valor o calidad. Su rol decisor es central en tanto que esos cuerpos académicos legitimados tienen el mayor conocimiento de “esa cosa” en relación con las “otras”. La acreditación, por su parte, consiste en el cumplimiento de un estándar o nivel que es establecido por esos cuerpos académicos como posible o necesario de alcanzar respecto a la distancia con la frontera cognitiva en el campo disciplinario o profesional en referencia.

Corresponde a una concepción de la calidad definida por su relación con la frontera a escala internacional del conocimiento. Sin lugar a dudas, ello remite a un enfoque exclusivamente académico, de los especialistas en los temas a evaluar. La multicausalidad y la utilización de una multiplicidad de indicadores y variables para su medición han planteado la necesidad de ampliar el enfoque estrecho de la evaluación.

El concepto tradicional, sin embargo, ha ido variando hacia una lógica enfocada a la utilidad de los aprendizajes. El nuevo criterio de definición de la calidad en la educación se comenzó a desarrollar, en un primer momento,

a partir de centrarlo en la adecuación del “ser”, del “quehacer” y del “deber ser”, y empezó a ser visto en concordancia con el concepto de pertinencia. Con base en este criterio, la interrelación entre lo que se propone y lo que en verdad se ofrece y que tiende a una articulación de saberes, procesos educativos y demandas sociales, fue durante varios años el concepto que configuró la definición de calidad. En este camino que introduce la eficacia y eficiencia de la educación como componentes de la calidad se ha ido derivando hacia la definición de la calidad referida a la empleabilidad de los saberes y las personas, al saber “hacer” como indicador central de la pertinencia.

Sin duda, la utilidad de los saberes y la educación varía en función de los diversos actores y protagonistas, pero el “hacer” finalmente se asocia a un enfoque por competencia como medición de la calidad. En general, para los académicos la calidad es la que refiere a los saberes, en tanto que para los empleadores ésta se asocia a las competencias de los egresados para la realización de trabajos, y para los estudiantes, a la empleabilidad que le permiten sus estudios. La sociedad ve la calidad desde la óptica de la movilidad social que permite los conocimientos adquiridos en la universidad o en su impacto en las externalidades sociales, en tanto que para el Estado se podría colocar su visión en el desarrollo nacional que incentivan los profesionales egresados, así como para el gobierno, dado su enfoque de corto plazo algunas veces la calidad se vincula a los costos por alumno de la educación y a los presupuestos por egresados. Todos lo miran desde su subjetividad y son las competencias la síntesis de esa diversidad, pero medidas por su efectividad, lo cual también cambia según quiénes sean los actores sociales y educativos del análisis.

La diferenciación de demandas y saberes en contextos de movilidad y complejidad de los mercados laborales impulsa los enfoques de calidad en términos de utilidad, social o individual, hacia un visión compleja que integra las competencias para construir los óptimos económicos y viabilizar, así, la eficacia de la formación del capital humano. El concepto de conocimiento útil fue empleado por primera vez por Simón Kuznets con base en la noción de un tipo de conocimiento capaz de mejorar los procesos productivos. Fritz Machlup reforzó la noción de Kuznets, al referir el concepto de conocimiento útil (*useful knowledge*) como un conocimiento práctico capaz de contribuir



a mejorar el bienestar material. La utilidad es subjetiva y allí se pueden encontrar diversos enfoques significativos de valoración. Las diferenciaciones, asimismo, remiten al modo como actúa el componente internacional. El planteamiento academicista, en general, habla de un escenario internacional como ámbito de legitimación académico y un modelo de élites con baja incidencia del conocimiento en la economía; el enfoque posicionado en la equidad corresponde a escenarios nacionales que tienen que ver con el resguardo de la alta diferenciación de las instituciones de educación superior. Otra lectura lleva a un enfoque político que promueve un modelo de masas en el que privan los estándares mínimos; o finalmente, un enfoque orientado a la competitividad, en escenarios globales, con un perfil más focalizado a la adquisición de competencias globales.

EVOLUCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DEL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Más allá de la diversidad de enfoques por sectores y roles, podemos visualizar cómo los conceptos de calidad han ido variando también en función del ámbito desde el cual se plantea la calidad, desde los diversos procesos educativos, y desde los lugares donde se instrumentan los sistemas de aseguramiento de la calidad, así como desde sus roles sociales e individuales. En este sentido, asistimos a un cambio de los mecanismos e indicadores de medición y de aseguramiento de la calidad. Inicialmente, la evaluación de la calidad se realizaba al interior de las instituciones de educación superior, a través de la carrera docente y la coestión de las instituciones.¹⁸⁵ Luego, se comenzó a controlar la calidad desde el exterior de estas instituciones después del nacimiento de

¹⁸⁵ Klaus Jaffe hace un diagnóstico crudo de este enfoque tradicional de la coestión y relación con la calidad al afirmar que "al comparar la dinámica de la educación superior en América Latina con la del resto del mundo, no quedan dudas que el modelo nacido de las reformas de Córdoba no ha sido exitoso. Nuestras universidades, con su democracia interna, favorecen y fomentan los intereses de profesores y empleados o con su dependencia política favorecen a alguna fracción social, pero no han facilitado una expansión de la investigación científica, ni el desarrollo tecnológico, ni han sido promotores de meritocracias impulsoras de una expansión industrial y económica moderna". Una mirada desde un mundo globalizado. www.asuntosdelsur.org

la diferenciación institucional, la mercantilización de la educación y la expansión del conocimiento.

Desde ese ángulo, se han constituido las agencias de evaluación y acreditación con miras a mejorar la calidad al reducir las diferencias de los procesos e imponer estándares mínimos, lo cual ha incorporado la cultura de la evaluación como expresión de la rendición de cuentas y de mayores niveles de información públicos sobre los procesos educativos. El ingreso de las agencias ha tenido múltiples enfoques, y se mantienen algunos análisis que sostienen que su rol dominante fue limitar la expansión de instituciones privadas y no necesariamente promover la calidad. Para algunos, la incorporación de las agencias tenía como fin restringir la expansión de la educación privada y el ingreso de otros proveedores.¹⁸⁶ Otros enfoques centran el tema de las agencias no en la calidad, sino en la fiscalización y control.¹⁸⁷

Éstos, más allá de procedimientos formales y burocráticos, que tienden a imponer una homogeneización educativa y el propio uso de criterios indirectos para la medición de la calidad, han contribuido a reducir la disfunción de la calidad y a mejorarla. Ha sido éste el primer momento y ha sentado las bases para recorrer el camino actual de ampliación y complejización de los sistemas de aseguramiento de la calidad en la educación superior.

En un segundo momento, se está avanzando hacia el aseguramiento de la calidad desde el exterior del sistema educativo, a través de sistemas de evaluación directos del aprendizaje, y a la evaluación y acreditación internacional, que en el caso de la educación transfronteriza se vuelve imprescindible. En el nuevo contexto se reconocen las limitaciones de una evaluación temporal y que, en general, la educación y la evaluación deben ser un proceso continuo. Ello impulsa nuevas formas de ingreso y permanencia al mercado laboral

¹⁸⁶ Pérez, Mónica, "Aseguramiento de la calidad de la educación superior en América Latina: vamos por el camino correcto?", en Consejo Superior de Educación, *El aseguramiento de la calidad de educación superior*, Santiago, CSE, 2004.

¹⁸⁷ Facundo, Ángel, "Análisis del aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia", en Granda y Rama, *El aseguramiento de la calidad de la edu-*



dadas por la acreditación de las competencias, así como la actualización de dichas competencias mediante la educación continua. Irrumpe, así, un nuevo paradigma evaluativo que no mide los procesos de enseñanza, sino el efectivo aprendizaje, y que tiende a favorecer una evaluación de las competencias adquiridas. Estos criterios sostienen que no sólo los procesos de enseñanza-aprendizaje son de calidad si logran construir competencias en los estudiantes, sino también si satisfacen el requisito de la actualización permanente de esas competencias.

Finalmente, articulados a la construcción de pertinencias internacionales se están construyendo estándares de calidad globales, y los sistemas de aseguramiento de la calidad se estructuran y soportan desde el exterior de los países con la introducción de acreditaciones internacionales con estándares comunes o compatibles globales que se incorporan a los sistemas locales de aseguramiento. Muchas de estas realidades se estructuran conforme a los acuerdos de libre comercio, de integración o de tratados que incorporan cláusulas referidas al reconocimiento de las certificaciones y la movilidad académica, profesional o estudiantil.

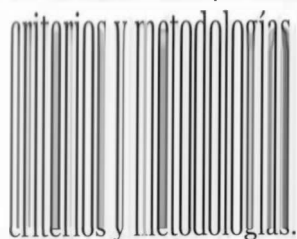
La calidad de la educación es una categoría compleja y expresión de la interacción de las competencias adquiridas, asociadas a las respectivas pedagogías, y en función de las características de las demandas sociales. Sin embargo, desde un enfoque por competencia, la calidad se reafirma como un proceso continuo de ir adquiriendo y mejorando las competencias de las personas e instituciones. Ello determina que ésta sea definida, construida, evaluada y certificada en los distintos momentos de una formación profesional continua, y no únicamente en un momento formativo de carácter terminal, como derivación de la renovación continua del conocimiento que impone la educación permanente. La adquisición de competencias requiere –y cada vez más– la plena utilización de diversas tecnologías y herramientas, y no sólo su incorporación, sino su uso eficiente, en función de alcanzar óptimos de aprendizajes, los cuales son cambiantes y están en evolución continua debido a que se basan en tecnologías en permanente transformación.

La construcción de un modelo educativo altamente diferenciado a través del currículo por competencias, la diversidad de tecnologías y peda-

gogías de apropiarse de ellas y una permanente diferenciación e innovación, van complejizando la evaluación y promueven sistemas diferenciados de aseguramiento de la calidad cada vez más “a la carta”, en tanto existen estándares y multiplicidad de criterios de definición sobre la calidad y multiplicidad de demandas de competencias y de ofertas de saberes. Así, un aprendizaje de calidad es el resultado de diversos procesos interrelacionados, entre los cuales son de destacar los estándares mínimos obligatorios de programas e instituciones, las características específicas del proceso de enseñanza, la rendición de cuentas de las propias instituciones como espacio de supervisión y el efectivo aprendizaje de las competencias por medio de procesos de licenciamiento y la actualización de estas competencias. Ello facilita la inclusión de actividades prácticas en el aprendizaje, el enfoque por competencias en el currículo para garantizar la pertinencia, la incorporación de TIC en la estructura curricular o la recertificación continua de competencias como garantía de una educación permanente. Así, la evaluación tiene múltiples dimensiones interrelacionadas de compleja y subjetiva ponderación en su incidencia.

Todos estos procesos que crecientemente se están constituyendo en la dinámica educativa contemporánea cambian, complejizan y diferencian los procesos evaluativos, ya no como en sus inicios, con base en insumos y procesos, sino que agregan indicadores de sus productos, los entornos y las capacidades de respuesta a escenarios futuros de personas a instituciones. Es parte de una diferenciación de enfoques en cuanto a que la calidad es una categoría estructuralmente compleja, diversa y en permanente evolución en ámbitos globales, competitivos, autónomos y multirregulados, como lo son los procesos educativos, y a la propia creación, distribución y uso de conocimientos.

En lo conceptual, esta dinámica educativa no se focaliza y apoya en ningún paradigma teórico emergente exclusivo, como, por ejemplo, el constructivismo, el cognitivism o el conectivismo, sino en una síntesis dialéctica y superadora a través del enfoque sistémico de la complejidad. No remite a enfoques sectoriales y disciplinarios, sino a perspectivas globales, sistémicas y multidisciplinarias dadas por multiplicidad de actores,



DIVERSIFICACIÓN Y COMPLEJIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

La expansión universitaria en la región en términos de programas e instituciones está mostrando un tránsito de los iniciales paradigmas evaluativos a su creciente diversificación y complejización, en un camino que parece orientarse hacia una evolución marcada por el pasaje desde acotados y parcelados enfoques, agencias de aseguramiento de la calidad e instrumentos evaluativos hacia visiones más amplias y multidimensionales que han derivado en la ampliación de los actores regulatorios, los enfoques de la calidad, las áreas de evaluación y acreditación y las metodologías e instrumentos utilizados para medir la calidad. Los contextos económicos y sociales y la propia evaluación de esos paradigmas evaluativos también están planteando cambios a partir del reconocimiento de que la calidad de la educación superior es una dimensión diversa y multicausal. Ésta no puede ser establecida, instrumentada ni fiscalizada por una visión única conceptual e institucional, en virtud de la complejidad y diversidad de actores sociales, estudiantes, niveles educativos, instituciones, campos disciplinarios, concepciones de calidad, modalidades pedagógicas, formas personales de organizar y procesar la información, usos del conocimiento, que son tantos como existen demandas distintas en los mercados laborales; tampoco sólo en sus instrumentos. Un camino ha sido el incorporar indicadores y variables de calidad de los insumos y los procesos educativos en un proceso casi inacabable y, a la vez, limitante de la innovación y la diversidad. Otro camino ha sido centrarse en la evaluación final de las competencias adquiridas en cuanto licenciamiento del ejercicio profesional como el componente central. En el medio se plantean numerosas combinaciones entre ambos paradigmas, con diversa incidencia de cada uno de esos dos enfoques evaluativos.

En la región, más allá de sus múltiples matices y especificidades, la primera fase de la conformación de sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior estuvo focalizada en la evaluación de programas e instituciones, y se estableció, en general, de forma dual: por un lado, un sistema de licenciamiento de programas e instituciones, de carácter obligatorio, basado en el establecimiento de estándares mínimos de calidad de la oferta a cargo de

los ministerios de Educación, y por el otro, un sistema de evaluación y acreditación de calidad, de carácter voluntario, por medio de agencias de evaluación y acreditación con diversa representación académica. El primero, conceptualmente debería no incluir en pares, ya que el concepto es de estándares fijos mínimos, en tanto que en el segundo, sí corresponde, por su alta calidad y su plena participación.

Este primer momento del aseguramiento de la calidad en la región derivó de la masificación estudiantil, de la existencia de circuitos diferenciados de calidad, y de la proliferación institucional en contextos mercantiles. Éstas constituyeron el primer momento de construcción de dinámicas hacia la calidad, pero tuvieron, y tienen, dificultades de funcionamiento para controlar los desafíos más amplios que imponen las crecientes dinámicas económicas basadas en el uso del conocimiento de carácter global, el carácter privado educativo, las nuevas tecnologías y la complejidad de la articulación de los saberes, que resulta en una multidiversidad de procesos educativos y modelos curriculares de difícil simplificación en indicadores de obligatorio cumplimiento.

En la actualidad se abren nuevas visiones a partir de la expansión de los conocimientos y la complejidad de su uso en los mercados laborales, así como de la propia evaluación de los resultados de las agencias y sistemas gubernamentales de control de la educación superior, en un contexto donde irrumpen nuevas dimensiones educativas, como la educación virtual, o la educación continua y la educación internacional. Estas realidades parecen estar sentando las bases del paso de una dominancia de agencias de evaluación a sistemas más complejos de aseguramiento de la calidad para atender la diversidad de los niveles y modalidades educativas, de oferentes, sectores y niveles, prácticas pedagógicas, enfoques teóricos y desarrollos multidisciplinares, todos los cuales impulsan instituciones, mecanismos y políticas con un panorama sistémico, complejo e internacionalizado del aseguramiento de la calidad.

El aseguramiento de la calidad también está tendiendo en muchos casos a un exceso regulacionista y el establecimiento de estándares tan rígidos y completos que limitan la innovación. Más allá de los similares paradigmas evaluativos, en general, de carácter indirecto de medición, la evaluación de los resultados de las propias agencias de acreditación es una tarea compleja dada

por la propia diversidad de situaciones, el poco tiempo de establecimiento de

ellas y la ausencia de información abierta de muchos de sus actos. Es este uno de los campos fértiles para la investigación comparada.¹⁸⁸ En la mayor parte de los casos, parecen constatarse bajos niveles de efectivas evaluaciones y acreditaciones, dificultades de funcionar en contextos de diversificación disciplinarias y de campos inter- o multidisciplinarios, tendencia a imponer modelos rígidos o, a la inversa, muy flexibles por la casuística, con alta dependencia de criterios de las “tribus” académicas o de presiones políticas

Uno de los aspectos que destaca es la necesidad de analizar si las concepciones evaluativas formuladas para cuando los sistemas universitarios eran menos complejos y más reducidos, pueden funcionar en el actual contexto de un incremento de más de un millón de estudiantes por año, de un aumento significativo del conocimiento y, por ende, de las potenciales innovaciones curriculares, entre los cuales destaca la educación virtual, y de la enorme cantidad de instituciones educativas en la región.¹⁸⁹

La masificación, la expansión institucional y la complejidad de niveles y modalidades, así como la propia reflexión de los criterios, procedimientos y la organización de las instituciones de evaluación y acreditación plantean la necesidad de formular nuevos criterios de evaluación. En su oportunidad, ellos fueron definidos al calor de las tensiones y de la resolución política de las diferencias generadas en la etapa de discusión de la creación de las agencias de evaluación en los noventa, sobre su carácter voluntario, las concepciones de la calidad que privaban en ese momento, las resistencias a la evaluación externa,

¹⁸⁸ Véase por ejemplo dos muy buenos trabajos en esta línea: Krostch, Pedro y otros, *Evaluando la evaluación*, Prometeo, Buenos Aires, 2007; Díaz Barriga, Ángel, *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, 2008. Véase también el trabajo de Díaz Barriga, “Riesgos de los sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior” en el seminario regional que organizamos “Las nuevas tendencias de la evaluación y de la acreditación en América Latina y el Caribe” en el IESALC-UNESCO con la Coneau en Buenos Aires ya en 2005 sobre la evaluación de la evaluación. http://www.angeldiazbarriga.com/ponencias/riesgos_sistemas_acreditacion.pdf (revisión 16 de septiembre de 2012).

¹⁸⁹ Si tomamos como base el año 1995, que es cuando se inició la instalación de los paradigmas dominantes de evaluación, a la fecha la matrícula y las instituciones se multiplicaron por tres y alcanzaron más de 15 000 instituciones y 24 millones de estudiantes.

la ausencia de estándares mínimos, la predominancia de enfoques nacionales academicistas y la escala y dimensión de los problemas de entonces en un contexto de pocas instituciones, programas y estudiantes. Tales paradigmas se daban en modelos presenciales y de élites que hoy ya no existen; por lo tanto, no sólo estamos ante sistemas de masas, sino que la educación a distancia es cada vez más significativa numéricamente.¹⁹⁰

Los nuevos procesos evaluativos se orientan a una ampliación sistémica de la evaluación, a una mayor cristalinidad y eficacia; a una voluntariedad basada en incentivos de recursos o de autonomía de los procesos de evaluación; a un pasaje desde autoevaluaciones cualitativas hacia un mayor peso de componentes cualitativos de indicadores. Desde la preeminencia de la autoevaluación hacia una mayor significación de la evaluación externa; o desde una sola agencia hacia un conjunto amplio y diverso de instituciones y políticas que construyan sistemas más amplios de aseguramiento de la calidad, así como desde la evaluación de insumos y procesos a incorporar la evaluación de los resultados. Entre esos cambios, el más significativo es el del paradigma evaluativo que recalca la necesaria correlación entre la evaluación de insumos, de procesos y productos, al reconocerse que los indicadores indirectos sólo tienen validez y verificación si se contrastan con la realidad.¹⁹¹

El escenario de los sistemas de aseguramiento de la calidad, en su continuación, consolidación y profesionalización en términos de un aumento de la rigurosidad, exigencia de los estándares de calidad y ampliación de su cobertura, está marcado por nuevos desarrollos conceptuales y mecanismos evaluativos. En principio, éstos se inclinan por una mayor eficiencia, una evaluación más global y compleja, así como la participación de otros actores evaluadores. Este camino no es sólo de mayor exigencia de calidad, sino también de aumento de los niveles de rendición de cuentas, de una mayor garantía

¹⁹⁰ Hacia el 2000 se calculaba que la cobertura de la educación a distancia era de alrededor de 1.8% de la matrícula, con cerca de 170 000 estudiantes. En 2010, puede ser superior a 6% con más de 1.2 millones de estudiantes en toda la región y con tasas de incremento anual superior a 30%. Rama, 2009.

¹⁹¹ Este es el enfoque que se está incorporando en la evaluación de instituciones en Brasil, y que ha comenzado a recorrer un camino de depositar en el estudiante la mayor responsabilidad en la evaluación de los cursos e instituciones. Tal realidad es

más necesaria aun en la educación a distancia.

en la cristalinidad de los procesos de enseñanza, así como de una mayor focalización en la evaluación de los efectivos aprendizajes y no meramente en los insumos. Esta ampliación de los enfoques de la evaluación muestra dos orientaciones:

- Evaluación centrada en una expansión de los niveles evaluativos sobre el mismo paradigma y que está derivando en una multitud de indicadores y en un creciente proceso que se ha definido como “exceso regulatorio” o sobrerregulación, que limita la efectiva libertad de gestión. Este camino ha mostrado diversas falencias frente a la educación virtual. Así, una evaluación sobre la regulación y la acreditación de la educación virtual sostenía:

Las experiencias realizadas en materia de regulación de la educación a distancia en los países de la región han sido diversas y se han desarrollado en niveles desiguales. En su mayoría, han sido desde el “dejar hacer” o enmarcar a las instituciones virtuales en la reglamentación general vigente para las otras modalidades de educación superior, hasta la casi prohibición conforme a una reglamentación excesivamente restringida, que no considera la especificidad de la educación virtual.¹⁹²

- Evaluación asociada a un cambio en el paradigma evaluativo tradicional al concebirse con base en lógicas sistémicas y que incorporan con más intensidad las pruebas de aprendizaje en cuanto licenciamiento laboral, como indicador de competencias adquiridas y nivel de medición de la calidad del proceso de enseñanza.¹⁹³

¹⁹² García Arocha, Juan Antonio, “Estudio comparativo: la reglamentación para la acreditación y regulación de la educación superior virtual en América Latina. Normas y criterios para la acreditación y regulación de la educación superior virtual transfronteriza”, en Marta Mena (compiladora), *Construyendo la nueva distancia de la educación a distancia*, Buenos Aires, ICDE-IESALC, La Crujía, 2007.

¹⁹³ Parte del exceso regulatorio en curso en la región es una modalidad de búsqueda de restricción a la expansión de la educación privada, que incluye indicadores homogeneizadores desde un enfoque de calidad sesgado de tipo academicista que ha caracterizado a algunas instituciones públicas.

Más allá de estas dos orientaciones, es claro que el aumento de la cobertura de los procesos de aseguramiento de la calidad en todos sus niveles (licenciamiento y acreditación) se perfila en un camino hacia la calidad y mayor información sobre el valor real de las certificaciones. Los dos caminos se diferencian en la gestión. Mientras que el primero otorga más autonomía a las instituciones en su gestión en la medida en que la acreditación incide en los resultados en las pruebas por parte de los estudiantes, el otro, en cambio, coloca mayores niveles de regulación y restricción para dichas instituciones.

En esta dinámica diferenciada se transita desde agencias de aseguramiento de la calidad hacia sistemas más complejos de aseguramiento en los cuales numerosas instituciones y organismos colaboran con distintos roles en ese proceso, en distintos momentos de control de la calidad, diferentes concepciones y enfoques de la calidad y diferentes metodologías de medición. Es éste, sin embargo, un proceso contradictorio, ya que es difícil construir sistemas universitarios de calidad sobre currículos inflexibles, baja capacidad de innovación y esquemas reguladores burocráticos homogeneizadores y métodos de enseñanza que se tornan anticuados por su incapacidad de permitir la libertad del cambio. Ello se vuelve aún más crítico en modelos de educación estructurados sobre la innovación tecnológica, la flexibilidad, el carácter internacional y el peso del autoaprendizaje supervisado que caracteriza a la educación virtual.

DE LA EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS A LA INTRODUCCIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

El paradigma evaluativo tradicional que se ha desarrollado históricamente, y que tuvo su expresión también en América Latina, se basa en una valoración destacada de un conjunto de indicadores asociados a los insumos y a los procesos como mecanismo de medición de la calidad de la enseñanza. En este modelo se evalúan diversos factores que constituyen los determinantes de los aprendizajes y se tiende a establecer una relativa ponderación y jerarquización de esos insumos para verificar la calidad. Este modelo es la base de los procesos de licenciamiento a través de la aprobación de estándares mínimos



de la oferta de los programas, y con mucha mayor intensidad en la propia evaluación de programas e instituciones existentes.

Son evaluaciones indirectas de los potenciales aprendizajes que ponen el acento en la centralidad del proceso de enseñanza. En el licenciamiento, esto es constitutivo por sus propias características de ser un programa de papel, ya que no existen estudiantes o egresados que permitan medir aprendizaje, mientras que en los programas en curso se incluyen a los estudiantes y egresados, pero su rol en la evaluación es de meros informantes de los procesos de enseñanza. Estos paradigmas se dan más allá de la diversidad de los sistemas de evaluación y se expresan en los centenares de indicadores específicos.¹⁹⁴ Este modelo fue la base de la incorporación de la lógica de calidad en una primera fase de instalación de agencias de evaluación y acreditación, orientadas a la acreditación voluntaria de programas e instituciones y que mide la calidad en forma indirecta mediante procedimientos de guías y pares externos evaluadores.

Este esquema dominante evaluativo que se centra en la identificación y medición de los insumos y los procesos de la dinámica educativa está articulado a un paradigma educativo que privilegia el proceso de enseñanza sobre el aprendizaje efectivo. Este paradigma evaluativo dominante tiene como soporte conceptual un determinado concepto sobre la calidad focalizada en una valoración significativa de la enseñanza sobre el aprendizaje, una dinámica educativa focalizada en modelos presenciales y en una realidad social marcada por baja cantidad de tiempo de los estudiantes de dedicación al autoaprendizaje fuera de los horarios de clase.

Estas dinámicas educativas están cambiando de modo significativo en los últimos tiempos. Están cambiando los conceptos de la calidad, la lógica de la enseñanza, más centrada ahora, no en la enseñanza, sino en un aprendizaje no memorístico, sino basado en la adquisición de competencias, así como en

¹⁹⁴ Por ejemplo, para la evaluación de las carreras de educación en México, la guía de la agencia de acreditación tiene 267 indicadores y el propio presidente de la agencia considera que, aunque se redujeron 13, es aún muy excesiva. Posteriormente, se aumentaron como resultado de los estándares establecidos por el órgano supervisor de las agencias de acreditación (COPAES) CACECA; la agencia de acreditación de las carreras de administración y contaduría tiene 247 indicadores

el uso de dinámicas de enseñanza apoyadas en recursos tecnológicos y didácticos con un mayor peso en el autoaprendizaje y en modelos no presenciales. Nuestro enfoque es que esta introducción de cambios en los paradigmas evaluativos se ajusta con mayor fuerza a la evaluación de la educación a distancia; en tanto en esta modalidad se torna extremadamente complejo y aún más arbitrario el establecimiento de indicadores de procesos (por ejemplo, evaluar estudiantes, tutores y proceso educativo en la plataforma) dada la diversidad de posibles dinámicas de enseñanza y esfuerzo estudiantil. Esta modalidad educativa, más allá de que se apoya en una estructura curricular, ciertos recursos instruccionales y estructuras de enseñanza, al poner más el acento en el autoaprendizaje, tiende a requerir un nuevo paradigma evaluativo orientado a las competencias y los aprendizajes efectivos mediante la introducción de pruebas de evaluación de competencias construidas apoyadas en esa modalidad.

Se sostiene que la incorporación de múltiples variables e indicadores de evaluación de un modelo particular de enseñanza virtual (al estilo de cientos de indicadores sobre plataformas, recursos instruccionales, interacción, y que siguen el viejo paradigma del enfoque evaluativo), no se ajustan a las dinámicas innovadoras y diversas que permite la educación a distancia, al ser un proceso de enseñanza más libre, y que demanda agregar a los procesos evaluativos la efectiva adquisición de competencias y un nuevo paradigma de evaluación, ya que la tendencia a añadir indicadores como en el paradigma presencial limitará en gran medida la capacidad de innovar, que es la característica de esta modalidad y la potencialidad más importante de las TIC en la educación.

Sobre la base de los nuevos enfoques de diversidad de saberes, misiones, modalidades e instituciones y de criterios de evaluación, se está produciendo un creciente reconocimiento de que las agencias de acreditación en la región, más allá de la diversidad de sus situaciones, tienen un paradigma común asociado a una educación tradicional de élites, presencial, frontal, nacional, homogénea, inflexible y disciplinarias, con lentitud en sus procedimientos, baja capacidad para producir cambios significativos y rápidos en los niveles de calidad y dificultad para sortear las restricciones derivadas de las presiones que imponen los actores universitarios, tanto públicos como privados, con el

progresivo uso de componentes prácticos, tecnologías, autoaprendizaje, flexibilidad curricular que impulsa el enfoque por competencias.

Ello va promoviendo una profundización del enfoque hacia la calidad al incorporar la diversidad y la complejidad, y la conformación de una arquitectura más amplia de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior en la región. Así, la propia masificación de la cobertura y la diferenciación y complejización de los programas, es decir, las escalas del proceso de enseñanza y del objeto de trabajo de la evaluación y acreditación, están obligando a confrontar los tradicionales paradigmas de las agencias con alternativas más eficientes que respondan a la necesidad de asegurar la calidad.

Tal dinámica evaluativa se ha ido ampliando al sumar nuevas áreas de evaluación, como la educación a distancia, la educación continua y la educación transnacional, así como al incluir más factores, parámetros e indicadores en un proceso casi *ad infinitum* de incremento de exigencias e indicadores educativos de medición de la calidad. La ampliación procedió de la imposición de su obligatoriedad en algunos países.¹⁹⁵

Tal búsqueda de calidad fue también promoviendo acreditaciones internacionales tanto complementarias a las locales como independientes, por tener criterios más rigurosos, reconocidos o segmentados por campos disciplinarios o modalidades educativas, o por el creciente componente internacional de la educación, presencial y virtual. Allí donde la normativa de la acreditación local lo permitía y eran más débiles los estándares, las instituciones que buscaban posicionarse con mayores niveles de calidad propendían a acreditaciones externas. En ello incidieron, además, las propias características y perfiles de las acreditaciones de las agencias locales y de sus concepciones sobre la calidad de la educación superior.

¹⁹⁵ En Panamá, la ley de 2006 hizo la acreditación obligatoria, y en Argentina se han aumentado a trece las áreas profesionales, que es ya obligatorio al definir nuevas carreras de riesgo social en cuya marco se torna obligatoria la acreditación. En Chile y Perú, las nuevas normas impusieron la acreditación obligatoria en educación y salud. En Perú, una nueva ley lo estableció para derecho. En Paraguay, el sistema muy parecido al de Argentina está planteando también la incorporación de nuevas profesiones como de riesgo social. La articulación entre obligación de calidad mínima y acreditación obligatoria de alta calidad se torna contradictoria y compleja y cambia el paradigma anterior de obligación de estándares mínimos y voluntariedad de alta calidad. Los países que no han impuesto obligatoria la alta calidad han desarrollado sus políticas por la vía de aumentar los estándares mínimos, como en Colombia, Uruguay y República Dominicana. Ecuador ha suprimido la obligatoriedad de la acreditación de alta calidad y ha aumentado los estándares mínimos.

Hemos referido que el modelo de aseguramiento de la calidad en algún momento se estructuró en forma dual: estándares mínimos obligatorios, por un lado, y alta calidad voluntaria, por el otro, en general referido a beneficios o incentivos. En los últimos años, sin embargo, a consecuencia de la apertura económica, de la expansión de saberes, de entornos más competitivos de los profesionales y de diversidad de pedagogías, entre ellas la virtualización de la enseñanza-aprendizaje, se está expandiendo un enfoque que incorpora las variables de la competitividad, concebido en un escenario global, y que tiene un sesgo orientado hacia criterios de calidad, por la eficiencia de titulación, la adquisición de competencias y la empleabilidad de los egresados. Con ello se incorpora lo internacional, lo virtual y, sobre todo, lo profesional, con nuevos actores, como los tratados de mutuo reconocimiento y los colegios profesionales en el rol de la evaluación de las competencias. En este enfoque de calidad, ésta no es una exclusiva variable académica, sino que en su determinación incide el usuario en su sentido más amplio. En este camino se ha desarrollado un enfoque orientado a la pertinencia, asociado hoy a la práctica profesional y a la evaluación de competencias.

La calidad se torna también, de manera creciente, en una variable global con centros internacionales, alto uso de criterios de ranking comparativos y criterios e indicadores internacionales. En el marco de la complejidad, comienzan a valorarse concepciones sobre la calidad referidas a la diversidad de saberes y a otros paradigmas epistemológicos, como saberes indígenas que se basan más en competencias y no saberes, que muestran la revalorización del empirismo. La confluencia de múltiples fuentes de saberes y competencias resulta, a su vez, en la diversidad de instituciones educativas y la propia diferenciación de las concepciones y metodologías de evaluación de la calidad. La diferenciación institucional, de niveles, modalidades y dimensiones, así como la fragmentación de los conocimientos, está creando sistemas universitarios altamente diferenciados de instituciones, con distintos roles y cometidos de las universidades públicas y privadas, presenciales o no y, por consiguiente, de evaluaciones más complejas y diversas.

Es un proceso que plantea la necesidad de estándares mínimos de calidad, pero complejiza los procesos de evaluación rígidos y homogéneos sobre

la base de guías e indicadores preestablecidos y, cada vez en mayor cantidad,

tienden a homogeneizar los procesos de enseñanza y limitar la efectiva adquisición diferenciada de las competencias. La diferenciación institucional y de concepciones de la calidad ligadas a la diversidad de los mercados promueve una crítica a los principios de la evaluación sobre concepciones rígidas con centenares de indicadores homogeneizadores, por ejemplo, los criterios que imponen la existencia de investigación en todas las universidades, sobre todo en las privadas, sin reconocer las dinámicas diferenciadas y especializadas de las distintas universidades.

Los criterios y estándares evaluativos de las agencias que se basan en una visión homogénea de la calidad entran en tensión con la diversidad y la complejidad de las opciones que marcan las competencias requeridas en los ámbitos laborales. Todo ello está promoviendo procesos de evaluación y acreditación a raíz de la evaluación de los aprendizajes como el indicador más importante de calidad de los procesos de enseñanza de las instituciones en cuanto que se expresa en niveles de aprendizajes reales.

Algunos casos de evaluación de aprendizajes

Las evaluaciones que integran resultados se están estructurando como parte de los procesos del licenciamiento de profesionales en un camino aún más complejo de separación del título académico del profesional. Éstos facilitan el paso de una evaluación de insumos y una evaluación de saberes adquiridos a una de efectivas competencias; con ello se indica el tránsito desde el enfoque tradicional centrado en la enseñanza a uno centrado en el aprendizaje, como de uno de saberes hacia otro de competencias y más próximo a los mercados laborales, los cuales permiten saber el nivel de logro de los estudiantes y de indicación de la calidad de los programas y las instituciones de educación superior.

En el camino del siglo XXI hacia sociedades del conocimiento y sistemas educativos focalizados en la calidad, se aprecia este lento pasaje desde agencias de evaluación hacia sistemas de aseguramiento, que tiende a superar los niveles parcelados, locales, disciplinarios o académicos de los procesos educativos en la región, y reconoce la diversidad de niveles y modalidades educativas, así como la necesidad de integrar la diversidad de actores, deman-

das laborales, prácticas pedagógicas y ámbitos disciplinarios que caracterizan a la educación. Esta diversidad requiere específicas instituciones, mecanismos y políticas de formación y también de evaluación y acreditación, y sobre todo muestra el reconocimiento explícito y no meramente discursivo de la centralidad del estudiante y su empleabilidad como objetivo educativo.

En esta complejización de la evaluación y de la acreditación conjunta de la enseñanza y el aprendizaje, destacan el creciente carácter internacional de la educación, las múltiples formas de encarar los procesos de enseñanza, el impulso al currículo por competencias, el aumento de intensidad de tecnologías educativas, y el licenciamiento y la posterior recertificación de competencias profesionales como mecanismo de ingreso y permanencia laboral. Es la superación de la fase asociada fuertemente a la acreditación indirecta de programas e instituciones que caracterizó a la primera fase del aseguramiento de la calidad universitaria.

Este cambio del paradigma evaluativo desde un modelo de enseñanza a uno de aprendizaje pone el acento en un enfoque articulado de enseñanza-aprendizaje y las mutuas determinaciones, y el enfoque curricular por competencias profesionales. Reafirma que no se pueden evaluar la enseñanza sin correlacionarla con la evaluación de desempeño en función de un enfoque por competencias. Este camino es más significativo en la educación virtual en tanto que hay una diversidad de procesos de enseñanza y un mayor peso de la educación autónoma en el aprendizaje.

En varios países de la región se está recorriendo este camino. En México, con los exámenes de Ceneval, en Colombia, con los exámenes del ICFES, y en Ecuador, con la reciente Ley de Educación Superior. Brasil ya tiene una larga experiencia, gestada en los exámenes de la Orden de Abogados, que ha impuesto, desde hace mucho, un examen obligatorio para todos los que han egresado de las universidades y facultades y pretendan ejercer. A partir de 1996 hasta 2003 se estableció un Examen Nacional de Cursos llamado Proveo, el cual, desde 2008, asumió una forma más amplia y compleja a través del Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes (ENADE), que para algunos implica un cambio significativo en el paradigma de la evaluación.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Días Sobrinho, 2008.

El ENADE consiste en una “evaluación de desempeño académico de los estudiantes de los cursos de graduación”, que se realiza al comienzo y al final de la carrera, y se dirige a la adquisición de competencias en el proceso de enseñanza y la medición del aprendizaje efectivo. Tal criterio se correlaciona con una ponderación de 80%, con los tradicionales paradigmas evaluativos de docentes, programa, infraestructura, etcétera.¹⁹⁷

Según algunos autores,

o PROVAO e o ENADE possuem muitas similaridades, entre as quais: a) o fato de que apenas os estudantes tenham acesso aos seus resultados individuais; b) a idéia de premiação para alunos com melhores desempenhos; c) levantamento de dados referentes ao perfil dos alunos e percepção sobre a prova ocorre paralelamente à aplicação desta; d) a obrigatoriedade de que o aluno realize a prova, para obtenção do diploma.¹⁹⁸

El ENADE, en relación con el PROBAO, avanza más aún hacia un enfoque de evaluación de conocimientos generales y de competencias profesionales, y contribuye a impulsar el enfoque curricular por competencias, que en Brasil ya es obligatorio legalmente para la educación básica y media. El sistema de evaluación de las instituciones crea un indicador por institución sobre la base de los resultados del aprendizaje obtenidos entre el vestibular –que es una prueba de ingreso que hacen todos los estudiantes– y el ENADE como examen final de los cursos. Esa diferencia muestra el efectivo aprendizaje de las competencias. Tal paradigma evaluador contrasta con la evaluación tradicional de insumos y procesos de enseñanza, ya que éste se basa en un enfoque cuantitativo que permite generar un índice de los resultados derivados de las enseñanzas de las instituciones. Este paradigma evaluador resulta más acorde con la diversidad de la educación virtual y con el peso más orientado al autoaprendizaje.

¹⁹⁷ Biaggi et al., 2009.

¹⁹⁸ Ibid., 2009, p. 12.

LOS DOS PARADIGMAS EVALUATIVOS ANTE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

En los inicios, el aseguramiento de la calidad en la educación a distancia se sustentó en los paradigmas evaluativos y los modelos de la educación presencial. Ello se ha dado a partir de estándares mínimos de licenciamientos obligatorios de los programas y procesos de mejoramiento de la calidad a través de la evaluación y la acreditación sobre los indicadores tradicionales. Lo anterior descansó en dos modalidades distintas, pero con objetivos educacionales iguales; por ende, las certificaciones entre ambas modalidades dan igualdad de derechos laborales.

Salvo muy reducidas excepciones en algunos países, existen limitaciones a la plena incorporación de las TIC, originadas en enfoques por los cuales la presencialidad es un indicador de la calidad. En ese sentido, se imponen modelos educativos y pedagógicos como un determinado porcentaje presencial.¹⁹⁹ Además, se pueden encontrar en la normativa la imposición de ciclos propedéuticos de formación en enseñanza a distancia, niveles de formación específicos de los tutores o ciertos criterios para los recursos de aprendizaje.

En general, los marcos normativos están orientados a regular, promover o restringir el acceso de nuevos actores y la virtualización; domina en la región la limitación al pleno uso de las tecnologías y el ingreso de proveedores internacionales virtuales. Tales restricciones establecen con rigidez formas de funcionamiento del sistema que imponen la presencialidad local de tramos importantes del proceso de enseñanza.

En relación con la educación a distancia, hay claramente dos enfoques evaluativos:

- El primero está asociado al paradigma dominante que se concentra en la evaluación de insumos y procesos de enseñanza a distancia.²⁰⁰

¹⁹⁹ En Brasil, Ecuador y República Dominicana se exige que, al menos, 20% del proceso de enseñanza se realice en forma presencial. En algunos casos, ello se refiere a las pruebas y defensas de tesis.

²⁰⁰ Los análisis específicos de catorce países constatan que este es el paradigma de evaluación dominante en América Latina y que muestra las limitaciones. Al respecto, ver los estudios nacionales en Domínguez Granda, Julio y Rama, Claudio (editores), *El aseguramiento de la calidad de la educación virtual*, Chimbote,

ULADECH, VIRTUAL EDUCA, 2011.



En este enfoque se mantiene el núcleo central de los indicadores en la evaluación presencial (misión, visión, docentes, estudiante, currículo, pedagogías, pertinencia), pero se incorporan indicadores que incluyen lo específico conceptual, procedimental y axiológico de la educación a distancia (plataforma, tutores, recursos instruccionales, interacción, conectividad). Se mantiene un enfoque de evaluación de insumos y de los procesos de enseñanza, lo que altera el tipo de ambiente de aprendizaje: desde el aula presencial hacia la plataforma, y desde el docente a un peso destacado de los recursos de autoaprendizaje.

Este formato se basa en una alta cantidad de indicadores y de ámbitos de regulación, ya que se tiende a evaluar todos los componentes del proceso en lugar de concentrarse en los aprendizajes. Con ello se limita la capacidad de innovar, que es la característica dominante de la educación virtual. De igual modo, al medir los procesos restringe el ingreso de proveedores de educación virtual internacional y funciona como un mecanismo de protección del mercado para los operadores locales. El incorporar un enfoque de evaluación de procesos e insumos estructura dinámicas educativas que no facilitan la actualización en virtud de los infinitos pasos burocráticos y costos que tiene la autorización de cambios en los programas. Con esa dinámica, los programas quedan rápidamente obsoletos por los cambios, pero ello se hace mucho más significativo en los modelos educativos con soporte en TIC, cuyas características estructurales son las continuas transformaciones tecnológicas. El segundo enfoque se apoya más en la evaluación de los aprendizajes. Se centra en la evaluación directa de las competencias adquiridas por los sujetos educativos y evalúa a las instituciones en forma indirecta mediante los resultados de los aprendizajes individuales de los participantes. Ello se realiza a diferencia del modelo de evaluación indirecto tradicional, que evalúa insumos y procesos para, a partir de allí, hacer conjeturas y suposiciones de los aprendizajes reales. Esto, porque dicho enfoque contiene limitaciones para su capacidad de predicción y de información pertinente de la calidad de la educación a distancia, ya que se concibe como un modelo evaluativo de la educación presencial.

La evaluación tradicional en la educación a distancia: evaluación de insumos y procesos en medio de una innovación continua

La incorporación de múltiples variables e indicadores de evaluación con cientos de indicadores referidos a plataformas, recursos instruccionales, interacción, formación docente específica, siguiendo el enfoque evaluativo tradicional por el cual la evaluación se centra en los insumos y en los procesos de enseñanza, tiene enormes limitaciones. Supone que el aprendizaje es una expresión mecánica de determinados insumos y procesos y no toma en cuenta la diversidad de personas y el carácter individual de la educación. Además, no permite el desarrollo de diversidad de los entornos de aprendizaje virtuales, y agrega el riesgo educativo de valorar unas modalidades y pedagogías en detrimento de otras, lo que confina la diferenciación de los aprendizajes y, sobre todo, la incorporación de procesos de innovación, determinantes en una dinámica educativa que se apoya en TIC.

La educación virtual o digital, en la medida en que pone más acento en el autoaprendizaje, obliga a concebir un nuevo paradigma evaluativo encauzado a las competencias adquiridas. Ello se expresa en la realización de pruebas externas o internas de evaluación de las competencias. La educación a distancia, al interesarse en la centralidad del estudiante y en sus reales aprendizajes, se inclina por un enfoque evaluativo de las competencias de esos aprendizajes. Las grandes tendencias educativas generadas desde el constructivismo, el interaccionismo y el conectivismo requieren un paradigma evaluador dirigido a los aprendizajes como eje central que facilita un enfoque por competencias, desde el cual los insumos y los procesos de enseñanza tienen valor sólo si logran aprendizajes significativos y comparativos y que, en este caso, se efectúan en redes colaborativas diversas.

El camino de evaluar los aprendizajes a través del establecimiento de estándares de los insumos y de los procesos de enseñanza limita la necesaria innovación y diversidad educativa. Este enfoque evaluativo deriva en un infinito camino de incorporación de nuevos factores, indicadores e instrumentos de determinación de la calidad con el aumento de los factores de regulación y de obligatorio cumplimiento para los programas. Es un camino que está produciendo el incremento de la cantidad de indicadores de los instrumentos de

evaluación y un creciente exceso regulatorio, debido a que la política pública evalúa, mide y pondera los múltiples y crecientes insumos, recursos y procesos de enseñanza, y limita la innovación y la diversidad, y homogeneiza el proceso de enseñanza.

A lo largo de este camino se está avanzando a una amplia regulación de todos los componentes de la educación a distancia, entre ellos los materiales didácticos, los profesores, los tutores, los exámenes, estudiantes (hasta sus edades), mecanismos de acceso, infraestructuras de las redes, derechos autorales, costos de las matrículas, examen de culminación, sedes regionales, etcétera. Este es un camino infinito de incorporación de variables y factores objetos de la regulación, en tanto la educación a distancia tiene una enorme diversidad de combinaciones de insumos y procesos.

Como la educación presencial es extremadamente simple en términos de factores de producción (docentes, aula, biblioteca o programa), la virtual tiene muchas posibles combinaciones de insumos y procesos de enseñanza. La educación a distancia es compleja en su estructura porque tiene más factores y opciones diversas de plataformas (aulas de aprendizaje), de recursos didácticos o de docentes, tutores o profesores. La diversidad es mayor al permitir dar expresión a las teorías educativas modernas que reafirman el interaccionismo como base de los aprendizajes y la calidad de la enseñanza asociada a la diversidad y la calidad de las interacciones, y a que el estudiante interactúe con libertad con diversos recursos y seleccione aquel que tenga el formato apropiado para su estructura cognitiva.

Con base en este enfoque, la evaluación de la enseñanza a distancia o virtual tiende a basarse en formatos rígidos de la enseñanza y no se ajusta a la diversidad y complementariedad de cada uno de los aprendizajes de esta modalidad, así como a la flexibilidad necesaria ante la incorporación de innovaciones tecnológicas. Con el formato virtual se tiende a individualizar el proceso educativo en función de la diversidad de las formas de acceder y requerir la información y demás recursos instruccionales, y sobre todo a una distinta valoración y uso de los ambientes de aprendizajes por los diversos participantes. Ello da un mayor peso a la diversidad de los procesos de autoaprendizaje, los cuales sólo pueden ser evaluados a partir de los aprendizajes efectivos.

La evaluación de los aprendizajes efectivos

En el ámbito universitario, en cuanto la universidad es la puerta tradicional al ejercicio profesional, la tendencia hacia la evaluación de los aprendizajes coincide con la tendencia a la certificación profesional como mecanismo de ingreso al mercado laboral. Estas tendencias se apoyan en la evaluación de las competencias, y es un proceso de evaluación directa de los aprendizajes que descansa en los ámbitos reguladores del ejercicio profesional, que en general son los colegios profesionales o los Estados, y no en las agencias de evaluación, a las que sólo les corresponde definir las pautas y evaluar a los evaluadores.

Este paradigma de evaluación sigue el modelo anglosajón tradicional, y se basa en la separación entre el título académico y el profesional. Ello se está expandiendo a escala global en la propia educación presencial, ante la necesidad de verificar y correlacionar las competencias del aprendizaje con los procesos de enseñanza. Sin duda, estamos frente a un cambio del paradigma tradicional, al centrar la enseñanza en el aprendizaje. Sin embargo, la educación a distancia se fundamenta en un mayor peso del autoaprendizaje y la diversidad de procesos de enseñanza, la cual obliga introducir como nuevo eje conceptual de la evaluación del proceso de enseñanza la centralidad de evaluar el aprendizaje. Sin ello, los enfoques reguladores del proceso de enseñanza continuarán ahogando la innovación continua, que es la base del ingreso de las TIC en la enseñanza y del propio aumento de la calidad de la enseñanza.

La educación a distancia, por sus propias características, impulsa el desarrollo de sistemas de evaluación de los aprendizajes en virtual. Los sistemas de evaluación de aprendizaje expresados en portafolios de evidencias y de sistemas de evaluación de los aprendizajes múltiple choice, no sólo se constituyen en sistemas ajustados a las propias modalidades y pedagogías de enseñanza, sino a su eficacia en la educación transfronteriza y, al mismo tiempo, constituyen sistemas de evaluación que apuntan a mayores niveles de precisión y al desarrollo de mecanismos que permitan evaluar las competencias y no meramente los conocimientos. Así, no sólo la educación virtual impulsa sistemas de evaluación y acreditación en los cuales el mayor peso descansa en la evaluación del logro de las instituciones en relación con los verdaderos

aprendizajes de competencia, sino a pedagogías y modalidades de evaluación

asociadas a las propias modalidades de la enseñanza. La educación virtual, en este sentido, no sólo es la punta de lanza de superar la dominancia absoluta de la evaluación de insumos y procesos, para incorporar en distinta intensidad la evaluación de aprendizajes, sino también una metodología de evaluación que pone en primera dimensión a la propia modalidad virtual de su enseñanza.

Capítulo XI

La diversidad de marcos normativos de la educación a distancia en América Latina

EL NACIMIENTO DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA SIN MARCOS REGULATORIOS

La génesis de la educación a distancia en América Latina se produjo en las áreas de formación docente, educación para adultos, alfabetización y educación intercultural desde mediados de los años cincuenta, con el control de los ministerios o de programas específicos experimentales, muchos de ellos no continuos o con cooperación externa. Tal dinámica no impulsó la conformación de marcos normativos o de regulación de dicha modalidad. Recientemente, desde la década de los setenta, se expandió la educación a distancia hacia el sector terciario. Este nivel se constituyó en el espacio casi único de la educación a distancia, ya que el grado de formación y de edad de sus integrantes permitía la madurez y la efectividad de una enseñanza con mayor acento en el aprendizaje autónomo.²⁰¹ Asimismo, es el nivel en el cual se están concibiendo y creando las normas reguladoras de la educación a distancia.

²⁰¹ Sólo muy puntualmente ha habido experiencias de educación a distancia en otros niveles educativos. En México, la experiencia de la telesecundaria impulsada por el ministerio de Educación ha sido la más importante. Véase *La telesecundaria en México, breve recorrido histórico de sus datos y relatos*, varios autores, México, SEP, 2010. <http://telesecundarioax.blogspot.com/2011/08/breve-historia-de-la-telesecundaria-en.html>. Actualmente, en México se han desarrollado múltiples experiencias de bachillerato a distancia. Véase al respecto los diversos

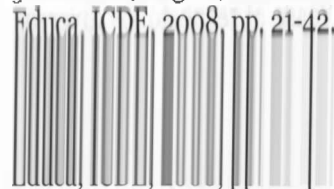
Así, se ha desarrollado una simbiosis entre las normas de la educación a distancia y las dinámicas de enseñanza de la educación superior.²⁰² Incluso, algunas normativas de la educación a distancia han restringido su oferta a la educación superior. En algunos casos, también se ha limitado la oferta de educación a distancia al confinarse su posibilidad en los ciclos de maestría y doctorado.

La educación superior a distancia ha seguido varias orientaciones desde los setenta. La vertiente más desarrollada ha sido a través de la creación de universidades unimodales que siguen el modelo de la Open University, como fueron los casos de las universidades públicas a distancia en Venezuela (UNA), Costa Rica (UNED) y Colombia (UNAD); un modelo similar se desarrolló en Ecuador (UTPL) a consecuencia de la acción de una universidad privada localizada en el interior del país. En esos casos, dichas instituciones evolucionaron en términos de calidad y cobertura a partir del desarrollo conceptual de modelos educativos que se tornaron complejos y que derivaron en numerosos reglamentos internos. En otros países (como México, Argentina, Venezuela u Honduras), la oferta de educación a distancia se realizó al interior de las universidades públicas con fuerte vocación presencial y el desarrollo de su normativa reguladora fue reducida. En el resto de la región, su gestión y la evolución inicial de la educación a distancia ha estado más asociada a iniciativas semillas a cargo de grupos académicos al interior de una serie de universidades, sin marcos normativos nacionales o universitarios.

La educación a distancia, al desarrollarse en un principio sin marcos normativos que la encauzaran, se guio a través de un sinnúmero de orientaciones. Estas experiencias educativas sentaron las bases de las regulaciones internas de tipo académico, o incluso por los gobiernos posteriormente. La reflexión de esas iniciativas y su conceptualización constituyó el basamento para el establecimiento posterior de regulaciones internas del funcionamiento de la educación a distancia.

análisis publicados en la *Revista Mexicana del Bachillerato a Distancia*. <http://bdistancia.ecoesad.org.mx/>

²⁰² Rama, Claudio, Mena, Marta, Facundo, Ángel, "La diversidad de la construcción de los marcos normativos de la educación a distancia en América Latina", en *El marco regulatorio de la educación superior a distancia en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), Virtual



El desarrollo de la construcción del proceso regulador, aun cuando nació de esas conceptualizaciones de los diversos modelos educativos en las instituciones, avanzó con rapidez hacia el establecimiento de regulaciones de funcionamiento de las propias instituciones para todos los programas e iniciativas al interior de las universidades. La autonomía en las universidades públicas, y la ausencia de regulaciones nacionales en el de las universidades privadas, determinaron que el desarrollo de la educación a distancia se fuera dando sobre la base de una multiplicidad de criterios y marcos organizadores propios de cada institución. En algunos casos, de modelos universitarios con alta autonomía de las universidades, como en Argentina, Perú y México, donde los modelos educativos y las reglamentaciones se dieron en las facultades, lo que generó una dinámica en algunas universidades de la existencia de una pluralidad de normas, muchas de ellas altamente diferenciadas y hasta contradictorias al interior de la misma universidad.

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

La primera fase en el diseño de las normativas de la educación a distancia se dio en respuesta a modelos educativos gestados para organizar las ofertas de élites de educación a distancia, con grupos académicos insertos en dinámicas de investigación y promoción teórica o práctica de la educación a distancia, que formulaban las políticas y las normas a partir de conceptualizar sus modelos propios. Tal proceso se basó en la contrastación con los criterios de la educación presencial, o bien, con las normas preexistentes de la educación a distancia para adultos, para la formación de docentes en ejercicio o para la educación intercultural, en los países donde la educación a distancia ha existido durante muchos años, como México, y donde lo novedoso fue la ampliación de esta modalidad a la educación superior.

La segunda fase en la construcción de una regulación de la educación a distancia ha estado dada por la creación de regulaciones en las universidades que establecieron criterios y procedimientos para regular las ofertas en la modalidad de educación a distancia para todos sus programas al interior de la

institución. Las normas en las universidades se han desarrollado para facilitar el modelo de negocio en toda la institución y se aplican tanto cuando hay algún programa significativo a distancia como, obviamente, cuando la institución tiene una fuerte orientación a la oferta de educación a distancia. La construcción reguladora surgió con mayor amplitud en las instituciones que se orientaron a una oferta unimodal. En las universidades bimodales, las normas tendieron a facilitar el interrelacionamiento entre ambas modalidades. Algunas universidades que tienen mandato de regulación del sistema, como en Honduras, Guatemala y Panamá, al diseñar sus normativas internas en la materia, o al no hacerlo, fijaron los criterios de regulación a escala nacional.

En algunos países, la creación de las propias instituciones unimodales, tanto públicas como privadas, fue el eje del establecimiento de las regulaciones públicas. Tales fueron los casos de la Universidad de Loja en Ecuador o la de la Universidad de Galileo en Guatemala, que fueron durante mucho tiempo las únicas ofertas de educación consolidadas con modelos educativos y regulaciones detalladas y consistentes y cuyas prácticas fueron también asumidas por las demás universidades nacionales y por las normas.²⁰³

DE LAS REGULACIONES EN LAS INSTITUCIONES A LAS REGULACIONES SISTÉMICAS

La tercera fase en la construcción de una arquitectura legal lo constituyó la aprobación de normas de regulación por los ministerios u organismos gubernamentales educativos mediante reglamentos o decretos.

La cuarta fase en la regulación de la educación a distancia ha estado dada por la aprobación de leyes. Ello se ha expresado a través de normas específicas y artículos independientes dentro de normas generales de la educación, de la educación superior o de otras leyes. El ingreso de los congresos nacionales a la regulación expresa la importancia de esta modalidad y su constitución como un tema de la agenda política.

²⁰³ Tobar, Luis Alfredo, “La educación a distancia en el nivel superior en Guatemala: un análisis de la normativa vigente”, en *La normativa de la educación a*



La quinta fase de los niveles regulatorios está dada por los acuerdos y tratados internacionales que refieren a la educación transfronteriza. El hecho que la educación a distancia en su modalidad de prestación del servicio a escala global muestra las limitaciones de imponer regulaciones exclusivamente en los países, comienzan a irrumpir espacios regulatorios internacionales desde una serie de formas: desde convenios binacionales o multinacionales de las agencias de aseguramiento de la calidad hasta tratados y convenciones de los organismos internacionales o tratados de libre comercio.

La irrupción de la regulación internacional tiene varias causas e impulsores. La OCDE y la UNESCO han formulado en el ámbito internacional un marco de recomendaciones de políticas para todos los sectores, entre ellos el establecimiento de políticas nacionales de la educación a distancia y de convalidación de diplomas para la enseñanza transfronteriza, por: riesgos de que los estudiantes sean víctimas de información engañosa y proveedores deshonestos; organismos poco fiables de garantía de calidad y convalidación de títulos; y formación de mala calidad por parte de las instituciones.²⁰⁴

No es esto un escenario sólo reducido a la educación transfronteriza, sino que las características de toda la educación transnacional, en relación con la movilidad docente, estudiantil, de bienes y servicios de apoyo educativos, y de instituciones imponen el desarrollo de normas globales de regulación para esta diversidad de situaciones y expresiones.

La existencia de una graduación en la intensidad de las normas no implica, por obligación, una evolución histórica en todos los países, sino que deriva de las distintas características de los países y es, al mismo tiempo, una tipología del origen de las modalidades regulatorias. Sin embargo, es claro que visto desde una lógica evolutiva o una asociada a la rigurosidad del proceso regulatorio de la educación a distancia, en función de su crecimiento de cobertura, en general más allá de las diferenciaciones en los países, se pudiera considerar que la región está en la fase cuatro de la evolución normativa.

²⁰⁴ OCDE-UNESCO, *Directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras*, 2006. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001433/143349s.pdf> (revisión 18 de septiembre de 2012). Existen también otros instrumentos elaborados por la UNESCO y el Consejo de Europa (“Código de buenas prácticas para la educación transfronteriza” y “Recomendaciones, criterios y procedimientos para la evaluación de títulos y diplomas extranjeros”).

Hasta mediados de los noventa no parecía existir consenso en los ámbitos académicos respecto a la necesidad de la formulación de normas de la educación a distancia y se carecía de organismos de regulación sistémicos gubernamentales. Se asumía que las normas referidas a la educación presencial eran suficientes porque la educación a distancia tenía un carácter experimental, que la matrícula era semipresencial y muy reducida, sólo estaban focalizadas a algunas instituciones de élites o que las instituciones creadas en los setenta poseían sus marcos internos específicos y sus propias autonomías. Además, los diversos grupos académicos visualizaban que las normas podían significar una restricción a sus espacios de libertad y experimentación, y una injerencia sobre la autonomía de las universidades. En general, la normativa en su inicio siguió las bases de regulación de la educación presencial, y reforzó el carácter semipresencial, los exámenes presenciales y el tipo de trabajo docente.

La creciente expansión de la educación a distancia desde fines de los noventa planteó la necesidad de formular políticas más amplias de regulación para esta modalidad de enseñanza. El paso de normas de regulación de las universidades a regulaciones sistémicas es una expresión del tamaño que está comenzando a adquirir la cobertura a distancia, la valorización política y social como instrumento para reducir la inequidad, la aparición de nuevas formas y problemas en su evolución que muestran la necesidad de ajustar la normas vigentes y la existencia de demandas por parte de grupos académicos e instituciones para establecer regulaciones para el funcionamiento del sector ante la irrupción de nuevos proveedores con formas competitivas diferenciadas en términos de calidad.

Características de normas de regulación y de evaluación de la educación a distancia en la región

En la década pasada se han ido conformando en los diversos países de la región lógicas del aseguramiento de la calidad a la educación a distancia en la mayor parte de la región. Como referimos, las normas proceden de los diferentes modelos educativos, a partir de los cuales se transforman en

normas nacionales. Sin embargo, este ha sido un proceso de alta discusión

y de lenta construcción de consensos, dada su complejidad y la diversidad de modelos educativos posibles, así como por su constante transformación a raíz de los avances tecnológicos. En algunos países, existe la norma legal, pero las diferencias han imposibilitado su reglamentación y, por ende, la efectiva organización de dicha política.²⁰⁵ El hecho de ser normas derivadas del sistema, les otorga algunas de sus características básicas como su asociación a ciertos modelos educativos presenciales locales. Los gobiernos, con algunas excepciones, han sido tímidos en la ejecución de acciones de regulación a distancia.²⁰⁶ No obstante, se constata en los últimos años una mayor acción pública en la utilización de dicha modalidad para cubrir las demandas de acceso; asimismo, se están estableciendo políticas, normas e instituciones de regulación en educación a distancia. Ha habido una amplia expansión de regulaciones de estándares mínimos y criterios de evaluación y acreditación de educación a distancia en la última década, con una alta diversidad de características, y que en su casi totalidad, salvo Brasil, se basan en sistemas de evaluación indirectos con multitud de indicadores.²⁰⁷

En Argentina, ha habido un criterio en general restrictivo a la expansión de la educación a distancia a través de diversos instrumentos. La regulación se inició en el año 2002 cuando se creó un ámbito de regulación y control a nivel nacional denominado Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia, en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación y que actúa para todos los niveles y modalidades de la educación terciaria no universitaria. El Consejo Federal estableció los requisitos educativos que las instituciones deberían cumplir ante la Comisión para su inscripción y posterior reconocimiento. Funciona como un requisito previo

²⁰⁵ Martín, Julio, "La educación a distancia en Paraguay: marco legal y experiencias" en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008.

²⁰⁶ Mena, Marta, Facundo, Ángel y Rama, Claudio, *La normativa de la educación a distancia*, Bogotá, UNAD, ICDE, Virtual Educa, 2008.

²⁰⁷ CALED (varios autores), *Leyes, normas y reglamentos que regulan la educación superior a distancia y en línea en América Latina y el Caribe*, UTPL, Loja, 2011 y Domínguez, Julio y Rama, Claudio, *La calidad de la evaluación y la acreditación de la educación virtual en América Latina*, Chimbote, ULADECH-Virtual Educa, 2011.

a matricular alumnos, obligatorio y es excluyente para el reconocimiento de la validez nacional de los títulos.

Tales exigencias son tanto para las instituciones privadas como para las públicas y establecen los requisitos que las instituciones deberán cumplir para ese registro, entre ellos los fundamentales son la existencia de materiales especialmente desarrollados, la existencia de una organización académica y de una evaluación diseñada *ex profeso*. Asimismo, estipula que los títulos y certificados emitidos por las instituciones educativas de formación docente deberán incluir la expresión “modalidad a distancia” cuando así fuese. El registro es por un periodo limitado (máximo de cuatro años) cumplido, el cual deberá ser renovado (hasta por seis años).²⁰⁸ Se reglamentó la educación a distancia, al exigirse el reconocimiento oficial y validez nacional de los títulos y de los procesos de creación, reconocimiento o autorización de universidades que pretendan adoptar la modalidad de educación a distancia de manera complementaria o exclusiva, los cuales se deberán hacer ante el Ministerio de Educación y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau).

La regulación es tan exhaustiva y exigente que dificulta el desarrollo de la educación virtual y sólo es subsanable cuando la acreditación es voluntaria; esto reafirmaría orientaciones hacia la educación continua, dado que la acreditación es obligatoria en las carreras de riesgo social en pregrado, que a la fecha son trece, y en los posgrados. La resolución 1717/04 del Ministerio de Educación establece requisitos mínimos que deben poseer todos los proyectos de educación no presencial: obligación de explicitar el modelo pedagógico que sustenta el proyecto; detalle de las sedes distantes que posee la universidad; las sedes deben tener un responsable local y el equipamiento adecuado para tomar exámenes y realizar actividades académicas; utilización preferente de formatos basados en tecnología multimedia y no en tradicionales de soporte en papel; garantía por parte de la universidad de la autenticidad y confiabilidad de los exámenes e identidad de los alumnos. Se les exige a las instituciones que tengan suficiente capacidad tecnológica y una platafor-

²⁰⁸ Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Consejo Federal de Cultura y Educación. Resolución N° 183/02 C.F.C. y E., Buenos Aires, 04 de noviembre de 2002.

ma informática desarrollada que permita la interactividad entre profesores y alumnos, y también entre los alumnos. Aunado a lo anterior, se requiere que, antes de abrir una nueva oferta, las instituciones presenten un estudio previo de demanda educativa para que los proyectos respondan al interés de la población y “no al negocio”. Los permisos serán por periodos de seis años y se someterán a inspecciones periódicas.

El país tiene un fuerte nivel de autonomía en las ofertas por parte de las universidades públicas con un peso destacado en las que se localizan en facultades en el marco de modelos que se iniciaron como “cursos abiertos”. Sin embargo, existen restricciones normativas a la oferta privada a partir de altos estándares de exigencias de calidad y de requisitos de funcionamiento. La dinámica está comenzando a cambiar y la reciente norma 1128 de 2011 flexibiliza las condiciones de autorización. Se carece de políticas de estímulo en un contexto de alta cobertura de las modalidades presenciales. Existen pocas universidades a distancia que hayan nacido en el interior del país y con más peso privado (Universidad Blas Pascal, Universidad Siglo XXI y la Universidad Católica de Salta). Actualmente, 85% de las universidades argentinas ofrecen alguna forma de educación a distancia y los estudiantes de carreras de pregrado y grado en esta modalidad pasaron de 18 864 estudiantes a distancia en 2002 a 54 880 en 2006.

En Bolivia, el Reglamento General de las Universidades Privadas reconoce la educación semipresencial, a distancia y virtual como modalidades alternativas a la educación superior, y establece que sólo podrán ser impartidas por universidades plenas (evaluadas). En relación con la existencia de universidades virtuales, el reglamento estipula que únicamente podrán organizarse universidades de esta naturaleza para impartir programas en posgrado. Se les prohíbe realizar ofertas de doctorados virtuales. Se determina que cierto número de actividades de la modalidad virtual deben desenvolverse en la modalidad presencial o a distancia cuando fuera necesaria; que la universidad privada plena puede realizar programas virtuales de posgrado con universidades similares del extranjero, siempre y cuando las universidades extranjeras asuman la responsabilidad académica. El Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, que integra a las universidades públicas, instituyó en 2009 un marco de referencia para la evaluación.

Brasil es el país con mayor desarrollo de regulaciones en esta materia, y donde más se ha expandido.²⁰⁹ En él, no existe una legislación de fiscalización de contenidos, puesto que, conforme a la ley 9.394/96, las universidades cuentan con autonomía, pero sí se definen criterios pedagógicos, de gestión y de equipamiento técnico para los programas ofrecidos en esta modalidad. Las pruebas deben ser presenciales. En el caso de diplomas expedidos por universidades extranjeras, sólo serán reconocidos por una universidad nacional que cuente con un programa similar del mismo nivel o superior. Las políticas tienden a incrementar la oferta local, ya que se aprueba que el 20% de los programas autorizados por las instituciones de educación superior locales pueden ser ofrecidos en modalidad no presencial por parte de las universidades autorizadas. En general, el sistema se ha flexibilizado al autorizar a dichas instituciones a ofrecer educación a distancia. Para reconocer el grado de doctor en modalidades no presenciales, puede ser demandado al interesado la defensa directa de la tesis en una universidad brasileña que posea un programa de doctorado similar.

Brasil tiene una vasta y reciente legislación reguladora de la educación a distancia que reduce el peso del sector privado en esa modalidad, con un amplio control sobre los polos. El país tomó una dirección nueva con la creación del sistema de la Universidad Abierta del Brasil (UAB) (decreto 5800 de julio de 2006) como política de incentivo y articulación de ofertas a distancia diferenciadas de las universidades u otras instituciones públicas. En 2010, ya había 720 polos nacionales de apoyo a esas ofertas. Muchas instituciones, además, han desarrollado una amplia virtualización de sus programas de acuerdo con una norma que autoriza que hasta 20% de los cursos pueden ser no presenciales. Existen universidades a distancia privadas con más de cien mil estudiantes, por ejemplo, la UNOPAR, que ha sido recientemente vendida a grupos internacionales. La oferta virtual está autorizada en la educación continua, pero en los programas de grado y se requiere la obligatoriedad de momentos presenciales.

²⁰⁹ Vianney, Joao y Lupion Torres, Patricia, "Marcos reglamentarios de la educación a distancia superior brasilera" en *La normativa de la educación a distancia en*



En Colombia se ha impulsado una política de creación de CERES en coordinación entre el Ministerio de Educación y las universidades, las cuales realizan ofertas a distancia en dichos centros. Hay autorización para todas las modalidades de educación a distancia (existe una universidad cien por ciento virtual con larga experiencia, la Universidad Católica del Norte), así como estándares para la oferta específica de educación a distancia, educación semipresencial y educación virtual. La Universidad Nacional Abierta y a Distancia ha impulsado un modelo bimodal. En el Senado de la Nación reposa un proyecto de Ley de Educación a Distancia. El Consejo Nacional de Acreditación, desde 2006, estableció estándares de acreditación en educación a distancia.

En Costa Rica se ha dado una significativa expansión de la cobertura, con incremento de la calidad y acreditación de sus ofertas por parte de la UNED. Dichas ofertas están articuladas con las universidades públicas del país en el marco de la especialización de roles y cometidos al interior de las instituciones de educación superior públicas y como modalidad de cobertura de las demandas no satisfechas por las restricciones de acceso en el sector público presencial como única modalidad de acceso libre del sector público. La UNED ha impulsado una relativa reingeniería hacia su transformación desde una institución a distancia hacia una institución virtual de calidad con sus programas acreditados. El Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) aprobó los estándares de educación a distancia que contienen 168 criterios.

En Ecuador no es posible crear una universidad enteramente virtual, ya que para crear una universidad o escuela politécnica se deberá presentar la oferta académica de dos o más programas presenciales. La ley establece que la actividad docente y la formación podrán ofrecerse a través de las modalidades presencial, semipresencial y virtual, siempre que se cumplan con las normas estipuladas en el reglamento académico. La autorización para el funcionamiento de programas extranjeros en el país está condicionada a que medien convenios con una institución de educación superior ecuatoriana legalmente establecida, que los avale y los posibilite en su operación. Dichos convenios tendrán que ser reconocidos y supervisados. El Consejo Nacional de Educación Superior Privada (CONESUP), en 2009, aprobó un reglamen-

to de licenciamiento de la educación a distancia, La norma nacional del viejo CONESUP dispone que los exámenes de las instituciones a distancia deben ser presenciales. La oferta a distancia está limitada a modalidades semipresenciales

En México, la certificación o acreditación de los programas académicos está a cargo de organismos acreditadores reconocidos legalmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, COPAES, el cual definió los lineamientos y el marco general que deben ser observados por los organismos acreditadores reconocidos por el Consejo, pero en ellos no hay normas sobre la educación virtual o a distancia, que quedan, por ende, a decisión propia de los, hasta ahora, 27 consejos de evaluación y acreditación. Los licenciamientos, llamados Reveo, son otorgados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los gobiernos estatales, los cuales han aprobado licenciamiento de programas a distancia. Algunas agencias de acreditación de Coalición para la Participación Social en la Educación, AC (Copase), como por ejemplo el Consejo de Acreditación en la Enseñanza de la Contaduría y la Administración (CACECA), cuentan ya con estándares para la evaluación de programas a distancia. Las instituciones de educación superior públicas autónomas pueden ofrecer libremente programas de educación a distancia.

Se ha dado una expansión de la educación a distancia en México en la última década. Según las cifras de la SEP, en el ciclo 2011, uno de cada diez alumnos de licenciatura la cursan en línea, lo cual representa 10.3% del total de alumnos en el nivel universitario. En el ciclo escolar 2006-2007, había tan sólo 180 000 estudiantes que cursaban una licenciatura a distancia; en la actualidad, suman más de 355 000. La educación superior a distancia ha crecido con mayor rapidez en las instituciones particulares, en comparación con las públicas. De poco menos de 20 000 estudiantes en el ciclo 1997-1998, aumentó a más de 150 000 en el ciclo 2009-2010 en los centros educativos de paga, lo que representó 43%; en el sector público, se amplió de 110 000 a más de 180 000 alumnos.

En México, la cobertura en educación superior a distancia aumentó cien por ciento entre 2006-2007 y 2010-2011. Hay 220 programas en

universidades públicas estatales y se espera que, en septiembre de 2012,

la matrícula llegue a 450 000 estudiantes. Por área de conocimiento, hay marcada preferencia por las ciencias sociales y administrativas, así como por la educación y humanidades, las cuales concentran 50.7 y 28.5%, respectivamente, de la matrícula no presencial. En 2012 se creó la Universidad Abierta y a Distancia de México (UADM), fundamentada en el programa de educación abierta y a distancia que lanzó la SEP en 2009. La universidad es un órgano administrativo desconcentrado de la SEP, con autonomía técnica, académica y de gestión. En el programa de educación superior abierta y a distancia la mayoría de los estudiantes inscritos tienen más de veintinueve años; en 2012, esta universidad cuenta con 50 000 estudiantes inscritos en alguna de las 25 carreras que ofrece; 2500 de sus matriculados viven fuera de México.

En Perú, el Coneau aprobó estándares de calidad para programas de educación a distancia en las carreras de educación en 2009 y en el mismo año, un modelo de calidad para programas a distancia.

En República Dominicana se reglamentó, por parte de la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCYT), en 2006, los criterios de autorización y funcionamiento de las instituciones de educación superior a distancia, las cuales deben ser también “entidades sociales de servicio público y sin fines de lucro”. El Reglamento de Instituciones y Programas de Educación Superior a Distancia establece los criterios de la autorización de programas. Se determinó que las instituciones extranjeras que deseen instalarse en el país e impartir programas en la modalidad a distancia deberán cumplir con las normas locales y que las ofertas académicas curriculares (las carreras o programas) con la modalidad de educación superior a distancia cursadas en la República Dominicana, a través del modo transfronterizo, deberán estar reconocidas y acreditadas por el organismo que regule la educación superior en el país de origen, para que el título correspondiente pueda ser revalidado por la SEESCYT, según los procedimientos establecidos para tales fines. Las ofertas pueden ser por parte de todas las formas institucionales (los institutos técnicos de estudios superiores, los institutos especializados de estudios superiores y las universidades) y se podrán realizar programas de educación a distancia a nivel técnico superior, de grado y posgrado (especialidad, maestría y doctorado). La evaluación de los aprendi-

zajes es individual y al menos en 70% se efectúa en forma presencial. Hay una alta incidencia en la cobertura de las universidades semipresenciales, como Unicaribe y la UAPA, con fuerte regulación pública de sus programas y no les permiten ofrecer nuevos programas.

Venezuela mantiene una política pública con un fuerte acento en modalidades presenciales y semipresenciales. Sin embargo, se constata un lento proceso de reingeniería de la Universidad Nacional Abierta, que tradicionalmente sólo realiza oferta en el modelo semipresencial. La Universidad Bellosos Chacín tiene una presencia importante en la oferta a distancia privada. Por su parte, las universidades públicas desarrollan varias iniciativas al interior de las autónomas.

Uruguay, finalmente, tiene una experiencia más reciente. Apenas en 2009, en la ley de educación se incorporó por primera vez en términos normativos la educación a distancia, pero se determinó que debe tener componentes presenciales. En 2011, el Ministerio de Educación estableció los estándares para la autorización de programas con componentes semipresenciales.

Tales normas nacionales han ido surgiendo en los diversos países para regular el desorden existente a raíz de la ausencia de estándares mínimos de oferta. Salvo Brasil, y en parte Argentina, las normas no han tenido carácter anticipatorio para promover un desarrollo específico de la educación a distancia, sino que, en general, han venido a regular las iniciativas y acciones que ya están operando. A medida que se expandía la cobertura de la educación a distancia por diversos motivos (reducido acceso a los cupos públicos, menores costos, más flexibilidad del proceso de enseñanza, menores niveles de exigencias, mayor aceptación social, mayor conectividad, oferta más variada, etcétera), el Estado buscó establecer el funcionamiento de esta modalidad. La irrupción del Estado se aceptó con más facilidad y menos tensiones en las universidades relacionadas con esta modalidad que con la tradicional enseñanza presencial.

En todos los países se comprueba la alta cantidad de requisitos para habilitar y acreditar las ofertas de programas en las diversas expresiones de educación a distancia. Las características de la calidad, como una variable compleja y holística, tienden a favorecer una alta diversidad y cantidad de indicadores para la medición de sus niveles. Más allá de la subjetividad



de los paradigmas respecto a cuales son las variables e indicadores más im

portantes, es claro que el propio carácter interdependiente y diverso de los componentes determinantes de la calidad lleva a la conformación de múltiples indicadores y actores y, por ende, a un cierto exceso de indicadores. Sin embargo, esta complejidad de la educación presencial se torna muy superior en las dinámicas de ofertas a distancia, con una especial situación de los modelos *blended learning*, que propician la definición de mayor cantidad de indicadores de medición. La incorporación de la interactividad en los ambientes virtuales, las características de las plataformas, los recursos de aprendizaje, los sistemas de evaluación más automatizados, entre otros, se refleja en la amplitud de indicadores e índices, tal como se observa en los diversos reglamentos, guías y criterios de licenciamiento de programas de evaluación y acreditación.

Las normas han regulado el ingreso de nuevos proveedores, en general imponiendo criterios de autorización previa de programas y condiciones de presencialidad y estableciendo las formas de funcionamiento del sistema. Se puede distinguir que los marcos normativos tienen el propósito de facilitar, en ciertas condiciones, o limitar el acceso de nuevos proveedores locales y, principalmente, externos, al fijar criterios educativos como presencia local, exámenes presenciales, tutores locales, entre otros.

Uno de los fundamentos de las normas, bastante generalizado en la región, ha sido imponer limitaciones a la educación transfronteriza mediante el reconocimiento de las certificaciones que no son locales, a pesar de realizarse el proceso de aprendizaje en el país, y que el entorno virtual es externo.

Sin embargo, es claro que la regulación de la educación virtual tiene altos componentes internacionales. En esta línea, están las recomendaciones de la OCDE-UNESCO y varias normas nacionales, como en España, que se dispuso que toda oferta de educación a distancia originaria en ese país debería tener autorización interna para poder ofrecerse externamente. Ello muestra la limitación de la regulación solo local, y cómo esta modalidad tiende a promover normas globales y acreditaciones internacionales o, al menos, binacionales.

En general, la regulación en los diversos países se refiere a la oferta local y restringe el ingreso de ofertas externas, tanto regionales como extrarregionales.

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

Las características de la educación a distancia en la región, las modalidades generales de la regulación de la educación superior, y las propias formas de estos sistemas en términos de equidad, cobertura, calidad y apertura, son los ejes que marcan las formas que asume la creciente normativa de la educación superior a distancia.

En la región, si bien la educación a distancia está en un proceso de expansión, su crecimiento es menor a sus posibilidades, dada la ausencia de un marco de regulación con un perfil de promoción. La regulación es en todas partes restrictiva a las posibilidades que brinda el uso intensivo de las TIC y las pedagogías informáticas en la educación. Los actuales marcos normativos centrados en la limitación de los procesos confinan tanto la incorporación de las TIC como la flexibilización de la gestión al imponer estándares muy rígidos a las autorizaciones.²¹⁰ Éstas crean múltiples oportunidades educativas que generan cambios en las competencias requeridas, en la propia política educativa y en la centralidad del aula, que impulsa a los sectores que resisten su introducción con mayor intensidad que el empuje de los sectores favorables a la plena utilización educativa de las TIC.

Si bien es de destacar que con el avance de lo digital los marcos normativos y los paradigmas resistentes se han ido flexibilizando y han facilitado cierta expansión de la oferta y la demanda en estas modalidades, también han limitado su expansión, al condicionar su desarrollo a determinados modelos pedagógicos, en general semipresenciales en casi toda la región con muy puntuales excepciones. La educación camina un paso atrás a sus posibilidades tecnológicas en general y en la región ese proceso tiene algún paso adicional de retraso.

Las normas de educación a distancia en la región han sido resultado de un relativo equilibrio de intereses, entre promotores y resistentes, pero la dominancia de los valores de lo “presencial” ha provocado que se termine restringiendo el pleno uso de las enormes potencialidades de las TIC en la educación. La incorporación restrictiva de las tecnologías digitales y el ver-

²¹⁰ En Colombia, por ejemplo, el registro calificado es para cada modalidad (presencial, a distancia o virtual, con especificidades para cada programa).

tiginoso proceso de innovación tecnológica continua hacen que rápidamente dominen las limitaciones.

Ello está originando una amplia diferenciación de las formas que asume esa regulación en los distintos países. Algunos de sus ejes diferenciadores están centrados en los grados de libertad a la oferta y de virtualidad de los programas. En ese escenario, podemos visualizar una dinámica en el desarrollo de las normas de la educación a distancia de tipo evolutivo hacia su mayor amplitud y su carácter sistémico a regular a todas las instituciones a distancia que tienen ámbitos nacionales de regulación, obligatoriedad de su cumplimiento y existencia de requisitos previos para la autorización del funcionamiento.

Existe una primera gran diferenciación entre las normas de educación a distancia, dada por el propio nivel de autonomía de las instituciones: las universidades públicas son autónomas en general y las privadas están condicionadas.²¹¹ Este escenario se agrega a un segundo recorte en virtud de la existencia de líneas de políticas orientadas a la promoción en general, mientras que otras establecen con mayor fuerza los criterios de regulación con base en exigencias de autorización previa. Otras de las orientaciones se enfocan hacia la necesidad de procesos de acreditación, como en Chile o Perú, en la protección de los derechos y deberes de los estudiantes de educación a distancia. Finalmente, destacan las limitaciones a proveedores internacionales a partir de los procedimientos de reconocimientos y homologación como en Brasil. La resistencia a lo extranjero y de ofertas internacionales sin regulación hace que las regulaciones sean estatales y proteccionistas.²¹²

La complejidad técnica, pedagógica y organizacional de la educación a distancia impone dificultades para estipular normas de regulación, así como la necesidad de actualización permanente de las normas, como en Brasil y México. Su carácter transfronterizo, la diferenciación de modelos educati-

²¹¹ Es significativo que la institución con más impulso a la educación a distancia, el TEC de Monterrey, tenga un marco normativo de tipo autónomo que le ha permitido hacer oferta en esta modalidad sin los mismos requisitos administrativos de las demás universidades privadas; posiblemente, haya sido esa autonomía la que le permitió expandir en dimensiones importantes esta modalidad.

²¹² En Panamá, en la Zona Franca se habían instalado instituciones educativas que tenían oferta a distancia, y desde 2012 se dispuso que éstas también debían tener autorización del Ministerio de Educación y no sólo del de Comercio como empresas.

vos, el diverso grado de combinación de modalidades o pedagogías, etcétera, hacen compleja en extremo la creación de regulaciones y se tiende más a regulaciones de aprendizaje que de enseñanza, y a una constante evolución y perfeccionamiento de éstas. Como en todos los sectores de educación superior, se transita de modelos libres a regulados.

La multimodalidad, como tendencia dominante de la educación, hace complejo el proceso de desarrollo de normas simples reguladoras, y facilita normas que favorezcan el autodesarrollo y el control de la calidad *ex-post* como proceso regulador. En la región pareciera que se favorece una regulación diferenciada de todas las manifestaciones: la educación virtual, la semipresencial, la educación abierta y la educación a distancia. No se presentan regulaciones de la educación presencial con apoyo de TIC.

Algunos de los ejes del proceso de regulación están dados por los niveles de autonomía, la amplitud de los estándares mínimos de regulación, el carácter semipresencial y las formas de acreditación.

Autonomía y regulación

La irrupción de las normas de funcionamiento de la educación a distancia constituye una expresión más del proceso de reducción de la autonomía y de la libertad de las instituciones al actuar sobre el modelo educativo de las instituciones, que tradicionalmente estaba dentro de sus áreas de gestión. La delimitación de los niveles de injerencia y autonomía es un punto clave en la discusión de la regulación de la educación a distancia. En México y en Brasil esta discusión es parte de la creación de una universidad pública para realizar oferta con mayor control del gobierno, en abierta competencia con las universidades públicas o privadas.²¹³

²¹³ Ver al respecto: Amador Bautista, Rocío, "Marcos regulatorios de la educación superior pública y privada en México" y Vianney, Joao y Lupion Torres, Patricia, "Marcos reglamentarios de la educación a distancia superior brasilera", en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008. Mientras que la Universidad Abierta y a Distancia creada por la SEP en México tiende a ofrecer directamente programas, la de Brasil, Universidad Aberta do Brasil, coordina las ofertas públicas, tanto de universidades como de otras instituciones.

El grado de autonomía de las instituciones es un elemento determinante en el desarrollo de normas sobre la educación a distancia. Tal es el caso de México, donde la autonomía de las instituciones de educación superior es muy fuerte, y las diversas universidades han diseñado sólidos programas de educación a distancia con sus normativas internas. En muchos de estos casos autonómicos, el intento de crear normas por parte de los gobiernos se confronta con las orientaciones de las universidades públicas que han avanzado en un camino de integrar consorcios y, por ende, de lenta construcción de marcos regulatorios, no ya de una universidad específica, sino del conjunto de las instituciones participantes en el consorcio.

En muchos países de la región, como Bolivia, México, Uruguay, Perú, Venezuela, Paraguay, República Dominicana o Brasil, los requisitos de la educación a distancia pública y privada son diferenciados. La autonomía de las universidades ha contribuido a la vigencia de normas de regulación con coberturas restringidas, o a la existencia al interior del país de numerosos modelos educativos que son, a la vez, regulaciones del funcionamiento de las ofertas.

La autonomía también ha marcado el funcionamiento de un marco normativo dual: autonomía de oferta de las instituciones públicas con sus propios criterios, y regulación de las privadas a partir de las normas estatales (Bolivia, Uruguay, Venezuela, Costa Rica).²¹⁴ En la región, en varios países se mantiene una dualidad de normas. En el marco de la autonomía de las universidades y de la regulación de la educación privada por el gobierno se ha ido conformado un modelo dual: por un lado, las universidades autónomas diseñan sus propias reglamentaciones internas para normar sus ofertas a distancia y, por otro, se aprueban regulaciones por parte del orden gubernamental sobre las universidades privadas; esto, en una dinámica en la que la libertad de las universidades privadas para desarrollar sus procesos de oferta de educación a distancia ha contrastado con las regulaciones, unas estructuradas en las universidades públicas por su tendencia colegial y reguladora interna.

²¹⁴ Martínez Larrechea, Enrique y Chiancone Castro, Adriana, "Educación a distancia en Uruguay: configuraciones, regulaciones y procesos actuales", en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008.

Lo anterior se ha dado sobre todo en los países en donde no se ha establecido un mandato regulador en el aspecto sistémico desde los organismos públicos. Estas realidades duales se han expresado en una diferenciación: mientras las instituciones privadas deben solicitar autorización para desarrollar sus ofertas de educación a distancia, las universidades públicas son autónomas para el desarrollo de ello.²¹⁵ Esta dualidad ha derivado en un nuevo espacio de tensión público-privado en varios países, asociado a dinámicas competitivas mercantiles. En algunos países (Brasil y Venezuela), parece haber una clara orientación política a promover una oferta de educación a distancia pública a menores costos y una restricción de la oferta privada en esta modalidad.

Organismos de regulación de educación superior

Las modalidades regulatorias sobre la educación a distancia se mueven hacia la constitución de organismos reguladores públicos que asumen también la regulación de la educación a distancia. En los casos en que existían organismos de tipo colegiado muy tradicionales en los años noventa, como en Ecuador, Venezuela y República Dominicana, dichos órganos evolucionaron hacia su constitución en unidades públicas reguladas por los ministerios, y que actúan como ámbitos de autorización de los programas. Los espacios colegiados se mantienen, en algunos casos, como instancia de formulación de estándares, y los niveles ejecutivos, como su instrumentación y fiscalización. En Argentina, por ejemplo, el Consejo Federal, en Venezuela, el CNU, y en Chile, el Consejo de Educación Superior son los ámbitos colegiados, y los ministerios, los niveles ejecutivos. La creación de la arquitectura reguladora ha sido la primera etapa en el camino en curso hacia un continuo reforzamiento de la fiscalización en la región y que incluye con mayor intensidad a la educación a distancia.

²¹⁵ En el caso de Bolivia, incluso entre las privadas, sólo las universidades plenas pueden realizar las ofertas y exclusivamente en posgrado, más allá también de tener que requerir la autorización al vice Ministerio de Educación Superior. Ver Padilla, Alvaro, "Normativa para la regulación de la educación a distancia en Bolivia", en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa,



Los organismos confirman el cumplimiento de los requisitos previos de funcionamiento de los programas. Funcionan como una evaluación previa de observancia de estándares mínimos de oferta. La propia existencia de normas en educación en la región deriva en un organismo los cometidos de fiscalización y control dispuestos. Igualmente, los organismos de evaluación y acreditación se convierten en requisito para el desarrollo de estos procesos. En tal sentido, el diseño de normas sobre la autorización para el funcionamiento de la educación a distancia es producto de la malla institucional de regulación de la educación superior y la creación de órganos de regulación y de evaluación y acreditación, que constituyó el eje de la dinámica de la educación superior desde 1995 en adelante y que a la fecha ya se ha concluido en casi todos los países de la región.

En este periodo se establecieron criterios generales de funcionamiento para toda la educación superior, incluyendo la educación a distancia.²¹⁶ En algunos casos, aún no se han reglamentado las normas específicas de educación a distancia, pero sí la arquitectura reguladora general. Primero se aprueba, en general, dicha arquitectura basada en órganos administrativos con facultades de regulación, y de evaluación y acreditación; posteriormente, se van elaborando reglamentos e instrumentos específicos para cubrir la educación a distancia.

En algunos países, el desarrollo de políticas y organismos de regulación se inclina por formular un modelo único de desarrollo de la educación a distancia, a pesar de la enorme diversidad de modelos educativos. El riesgo de la homogeneidad de la educación a distancia, o la conveniencia de procesos más homogéneos, es parte de una amplia discusión en las políticas públicas sobre esta materia.

Amplitud y diversidad de las normas

La diversidad y complejidad de modelos educativos y las propias resistencias conceptuales han determinado la lentitud en la aprobación de la regulación de la educación a distancia y la amplitud de las normas. Con diferenciación entre

²¹⁶ Un caso es por ejemplo El Salvador. Ver, Ramírez Cruz, Yanira Mesalina y Moreno Guerra, Hugo Stanley, "Avances en la educación a distancia en El Salvador. Experiencias de la Universidad Tecnológica de El Salvador", en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008.

los países, se encuentra que las regulaciones tienden a actuar sobre los materiales didácticos, los profesores, los tutores, los exámenes, los estudiantes (hasta sus edades), los mecanismos selectivos de acceso, las infraestructuras de las redes, los derechos autorales, los costos de las matrículas, los niveles de interactividad o las plataformas, así como las prácticas estudiantiles. Asimismo, las características mínimas de las sedes regionales y –con fuerte discusión– su nivel de variación al atender a las demandas diferenciadas. La regulación se distingue por ser una sobrerregulación, al incidir en todos los componentes del modelo educativo como formación y actualización, evaluación de los aprendizajes, plataforma, formas de acceso y de organización institucional. En general, salvo en Brasil, no integran en los procesos de evaluación de la calidad de los programas los efectivos aprendizajes.

Los diversos modelos educativos inciden en la cantidad posible de normas y regulaciones en la educación a distancia. En este sentido, se constata que la regulación de esta modalidad es muy superior en términos de número de áreas que cubren en relación con la educación presencial. Ello, por la complejidad de sus formas de producción del servicio educativo, por la diversidad de opciones tecnológicas y pedagógicas posibles, y por la complejidad de sus procesos de evaluación. Este desarrollo normativo superior de la educación a distancia en comparación con la educación presencial está asociado a la existencia de visiones restrictivas que limitan, a través de los criterios de calidad, su expansión y desarrollo, y sin duda el ingreso de nuevos proveedores, sobre todo del sector internacional y privado.

La educación a distancia en los sesenta se estructuró como de acceso libre. Tal característica, en general, se ha mantenido al visualizarla como un instrumento de expansión del acceso a menores costos, lo cual ha determinado que en algunas normas se establezcan cursos propedéuticos. Al mismo tiempo, en la medida en que los niveles de demanda y calidad comienzan a ser superiores, en algunas ofertas, como por ejemplo la UNAM, se establecen los mismos mecanismos selectivos que en la modalidad presencial.

En muchos casos, parece revelarse, además de la tendencia a la regulación y creación de organismos de supervisión, el establecimiento de instituciones y su gestión directa de la nueva oferta a distancia, que refuerzan,

de modo indirecto, la oferta pública en detrimento de la privada, como en

Brasil y Argentina. Las universidades públicas a distancia, de tipo virtual, se han expandido en los estados de México, donde ha surgido una nueva oleada de instituciones públicas a distancia, tal como aconteció en la década de los setenta en Venezuela, Costa Rica y Colombia.

En general, la región está en la etapa de construcción de estándares de calidad y normas de evaluación y acreditación para la educación a distancia, así como de indicadores, factores y ponderaciones tanto de los mínimos de la oferta como de la evaluación y acreditación de calidad, los cuales representan los ejes principales de la regulación. Tales indicadores, de mínima y máxima calidad, derivan de ámbitos diferentes y están vinculados. El peso y la relación entre ambos indicadores expresa la dominancia de las concepciones que privan en los sistemas de evaluación y acreditación, así como los niveles de voluntariedad y obligación del cumplimiento de los respectivos estándares, como en Argentina.²¹⁷ A diferencia, Costa Rica y, sobre todo, México muestran acreditaciones de calidad de la agencia, sin la existencia de normas gubernamentales de la educación a distancia.²¹⁸ En Ecuador, la agencia está sujeta a la aprobación de normas de funcionamiento de la educación a distancia por parte del organismo regulador.²¹⁹ Colombia, por su parte, aprobó el decreto 195 de 2010, en el que regula y establece los estándares básicos de los programas a distancia y los virtuales.²²⁰

²¹⁷ En Argentina, por ejemplo, tales procesos se han dado en forma conjunta en el marco de una dinámica en la que un organismo establece estándares mínimos y otro, el órgano de evaluación y acreditación, los ejes de los estándares de calidad. Santángelo, Horacio, “La normativa de educación a distancia para la enseñanza universitaria en Argentina: historia, aspectos relevantes y problemas”, en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008. Ello se da en casi todos los países, entre los que se destaca México, Brasil, Chile, Colombia. En algunos, como en Uruguay, más allá de que existe acreditación, el establecimiento de los estándares y la fiscalización recaen en el mismo ámbito, tal como acontece en República Dominicana, Panamá o Costa Rica.

²¹⁸ Arias Camacho, Rodrigo y Torres Rodríguez, José Luis, “Universidad estatal a distancia-Costa Rica: normativa que respalda un desarrollo”, en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008.

²¹⁹ Aranda, Alcides, “Marco regulatorio de la educación a distancia en el Ecuador”, en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008.

²²⁰ Facundo, Ángel, “Colombia: análisis del aseguramiento de la calidad de la educación superior”, en Rama y Domínguez, *El aseguramiento de la calidad de la educación virtual*, Chimbote, ULADECH-Virtual Educa, 2011, pp. 153-187.

No siempre se ha dado una coordinación entre estándares de funcionamiento y criterios de acreditación, o entre estándares mínimos y fiscalización de ellos, o entre estándares mínimos y de acreditación. Estas situaciones de los países, relacionadas con los ejes referidos de la política del aseguramiento de la calidad, marcan las diferencias regionales que son altamente significativas y que también muestran la dificultad y complejidad de la convergencia. En la educación a distancia, las correlaciones entre estándares mínimos y de alta calidad no existen, y es una discusión conceptual no desarrollada.

En el ámbito de la educación a distancia terciaria, como en Argentina, hay duplicidad de regulaciones provinciales y nacionales, resultado de criterios propios y distintos. Allí, parece haber sido una condición necesaria para llevar adelante los procesos de evaluación y acreditación en la educación a distancia, la existencia previa de un marco regulatorio que establezca las formas y criterios del funcionamiento de esta modalidad. En algunos marcos normativos, ello tiende a confundirse, pero, en general, la existencia previa de una fuerte discusión conceptual y organizacional de la educación a distancia ha permitido ver los dos niveles del desarrollo de las normas de educación a distancia: como criterios de funcionamiento y como procedimientos e indicadores de evaluación. En la región, los marcos normativos han incorporado la obligación a las instituciones de diseñar modelos semipresenciales o de educación abierta. Como los exámenes son presenciales, se ha considerado que no se requieren marcos regulatorios específicos, como acontece en la educación pública en Uruguay y Argentina, con los cursos abiertos, aun cuando para la educación privada ello está sujeto a autorización, y como la norma fija el carácter presencial de las ofertas, se constituyen en autorizaciones puntuales sin criterios generalizados para todos los potenciales oferentes.

El desarrollo de modalidades de educación abierta o semipresencial desde los setenta, en las universidades unimodales o en las presenciales, fundamentalmente públicas, se ha realizado sin marcos normativos externos que regulen los niveles de funcionamiento de esos servicios y garanticen los sistemas de aseguramiento de la calidad dada la prevalencia de las lógicas de la autonomía. Las regulaciones se han dado al interior de

dichas instituciones o sobre la base de los estatutos de su creación o las decisiones internas de las instituciones. Actualmente, las nuevas concepciones reguladoras, tanto en la educación en general como en la educación a distancia en particular, tienden a implantar regulaciones precisas sobre estos modelos de educación abierta o semipresenciales, sobre todo en los materiales instruccionales y las guías, y casi reducen el aprendizaje a una bibliografía base o de textos únicos.

En lo referido a la autorización y la evaluación y acreditación, se constata su predisposición a establecer una multiplicidad de indicadores para la autorización o acreditación de estos programas. Dichos ámbitos introducen una coherencia entre los modelos educativos, pedagógicos y administrativos de la educación a distancia y, como referimos, actúan en todas las áreas inmersas en la dinámica del proceso de enseñanza-aprendizaje de la educación a distancia. Ello se ha ido dando a través de guías e instrumentos específicos de la educación a distancia y con la aneación de indicadores en las guías y estándares presenciales ya existentes. En México se incorpora en las guías por campos disciplinarios en las agencias de acreditación de COPAES, y existe una discusión respecto a la creación de un consejo específico para la evaluación y acreditación de la educación a distancia. El carácter voluntario u obligatorio de los sistemas de educación superior actúa como un factor central y restrictivo al desarrollo de la evaluación y acreditación de la educación a distancia.

En algunos países, los estándares de calidad de los instrumentos parecen asociarlos al grado de virtualización de la educación a distancia, en el marco de un paradigma en el cual el grado de virtualización de la educación a distancia es sinónimo de calidad. Mientras que en unos países los diversos factores del modelo de evaluación agregan componentes o indicadores propios de educación a distancia, en otros la educación a distancia tiene factores propios de evaluación. En la mayoría, contradictoriamente, la calidad está dada por el grado de presencialidad de los programas de educación a distancia, por la existencia de exámenes y actividades presenciales como componentes obligatorios del programa. En los países donde la evaluación no es obligatoria, o no hay mecanismos de incentivos económicos que la tornen obligatoria, hay un mayor control de los procesos de

educación a distancia. Tal es el caso del proyecto de ley de Venezuela, y del sistema normativo en Brasil y Argentina.

En general, podemos apuntar la aparición creciente de criterios de evaluación y acreditación de la educación a distancia por parte de las agencias de aseguramiento de la calidad. Es, sin embargo, un proceso en curso. A pesar de los esfuerzos de creación de estándares de calidad, las agencias de aseguramiento de la calidad en la región, en su mayoría, carecen de procedimientos y metodologías para la evaluación de la calidad de la educación virtual y existen muy pocos programas acreditados a escala nacional por dichas agencias. Incluso, en la autorización de los programas hay complejidad de la utilización de los sistemas de *check list* dada la inflexibilidad que ellos tienen, al mismo tiempo que los sistemas subjetivos por pares introducen un exceso de diversidad. Son temas difíciles de congeniar y que requieren más reflexión e investigación. La ausencia de procesos de evaluación se da por la carencia de normas y criterios de funcionamiento de la educación a distancia, falta de consensos académicos y políticos, y concepciones restrictivas, todo lo cual ha limitado la formulación de normas de evaluación. En general, la región está ingresando a la aprobación de estándares mínimos de la oferta a distancia, y quizás en un futuro se vayan construyendo los criterios de la alta calidad.

La ausencia de normas en algunos países ha facilitado la oferta, como en Perú, en donde la autonomía permite a las universidades ofrecer esta modalidad con el mismo principio de los programas presenciales autorizados, en tanto que en otros, la carencia de ellas ha actuado como una limitación para la oferta por parte de las instituciones, como en Uruguay. En Colombia, por su parte, la autorización con estándares muy rígidos facilita la oferta, pero no habilita la innovación y la alteración de los componentes semipresenciales o virtuales. En Brasil, algunas carreras no pueden hacerse a distancia, como derecho, o algunos niveles, por ejemplo el doctorado. Es una altísima diversidad, que en parte refleja varias concepciones de la calidad y niveles de resistencias e impulso a cubrir ofertas que son cada vez mayores. Además, los factores e indicadores de la dinámica presencial tienen aún problemas de su concreción en la lógica a distancia, y más aún virtual, en lo referente a flexibilidad, carga, horarios

o créditos, la complejidad de los aportes docentes y administrativos a los recursos de aprendizaje, o la eficacia de las pedagogías informáticas para suplantar la práctica en el aprendizaje

Capítulo XII

La internacionalización de la educación a distancia en América Latina

La educación superior en el contexto de la globalización de las economías y de las sociedades se está reestructurando para asumir una dinámica cada vez más internacional.²²¹ Se está lentamente conformando como un bien internacional, mientras que sus diversos componentes se están tornando internacionales, y su propia dinámica de funcionamiento se especializa y articula a escala global.

En este contexto, los currículos incluyen idiomas; las disciplinas aumentan bibliografías internacionales, e irrumpen disciplinas comparativas e internacionales; la movilidad académica, en distinta dimensión, se vuelve un indicador de la calidad en los aprendizajes; los estándares de las instituciones y los programas son cada vez más globales, y la propia pertinencia de los programas y los profesionales incluye la movilidad profesional. Los recursos de aprendizaje, así como docentes, estudiantes, instituciones y programas se internacionalizan crecientemente.

Resulta una enorme transformación: de sistemas educativos locales a sistemas educativos internacionales. No es sólo el nacimiento de una nueva tipología de universidades de clase mundial, de instituciones *glocales* o de

²²¹ Rama, Claudio, “La tendencia de la internacionalización de la educación superior” en Fernández, Norberto (compilador), *Universidad, sociedad e innovación, una perspectiva internacional*. Buenos Aires, UNTREF, 2009.

algunos componentes internacionales, sino que es un escenario donde la calidad está directamente asociada al grado y nivel de internacionalización de las instituciones de enseñanza. Lo internacional se transforma, así, en una dimensión universitaria que impone cambios en las misiones tradicionales de docencia, investigación y extensión, que antes se basaban en enfoques locales. A ello se agrega la virtualización y la despresencialización de la enseñanza como parte adicional y complementaria que impulsa la internacionalización de la educación superior.

EL CONTEXTO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN

La internacionalización de la educación superior es una de las tendencias contemporáneas más importantes. Las causas son múltiples: para comprender mejor el mundo, formar profesionales capacitados, generar ganancias y beneficios a las universidades o promover la diversidad de capacidades necesarias para el desarrollo de los países. Es una de las tendencias más significativas en muchas áreas de nuestras sociedades contemporáneas y tiene en educación múltiples correlatos. Sin duda, la internacionalización del currículo, de las bibliografías, de los paradigmas epistemológicos y hasta de las formas de organización institucional se constituyen en ejes determinantes de la enseñanza. Desde sus inicios, la universidad ha sido una institución internacional, pero durante varios siglos quedó atrapada como institución nacional y pasó a ser un aparato de formación de profesionales por completo local. En las últimas décadas, se ha volcado de nuevo a lo internacional al calor de una reorientación hacia la investigación y la calidad.

La internacionalización tiene su impacto, y su lógica, tanto en lo educativo como en lo económico. Así, se ha conceptualizado que la internacionalización de la educación superior en lo comercial se expresa a través de cuatro modalidades que integran, a su vez, respectivos mercados de productos y servicios. Éstos están dados por la movilidad de estudiantes y docentes, que es la forma tradicional y que se asumía como cooperación, y, contemporáneamente, por el traslado e instalación local de instituciones extranjeras y la educación

transfronteriza por medio de la enseñanza virtual. En las cuatro modalidades

definidas por la Organización Mundial del Comercio (OMC) estamos asistiendo a fuertes crecimientos, políticas más complejas de regulación e inventivo, y debates políticos, ideológicos y educativos. Es parte de una dinámica dada por el tránsito desde una educación nacional a una internacional, de un cambio educativo: de ser un bien o servicio nacional se convierte en un servicio con componentes internacionales. En lo jurídico, implica el pasaje de una educación como un derecho de primera o segunda generación a ser definida como un derecho de tercera generación en virtud de que sólo se realiza completamente en lo internacional.²²² Es parte de una dinámica en construcción en la cual en la región se pasa de sistemas duales (público-privados) construidos en la segunda reforma a sistemas tripartitos en los que lo público, lo privado y la internacional participan con diversas intensidades y características en el mercado universitario.²²³

El crecimiento de las cuatro modalidades referidas es significativo, aunque sus dimensiones tienen aún un carácter marginal. Menos de 1% de los estudiantes de América Latina estudian fuera de sus países de origen, así como menos de 1% de los estudiantes en la región son extranjeros, y hay apenas 35 universidades internacionales entre más de 3000 en 14 países, y que tienen aproximadamente 4% de la matrícula regional.

La educación transfronteriza, por su parte, es también de dimensiones reducidas. La ausencia de marcos normativos y múltiples restricciones han enlentecido el crecimiento de las cuatro grandes fuerzas comerciales y educativas, independientemente del impulso que están realizando, de manera autónoma, los sistemas educativos nacionales que tienden a internacionalizarse en busca de calidad. Existen diversos impulsores de estas fuerzas que alimentan la internacionalización educativa más allá de las restricciones políticas o de aislamiento que deterioran la calidad relativa de los sistemas locales que no lo logran beneficiarse con la interdependencia académica internacional.

²²² Rama, Claudio, "La internacionalización ante el bien público en América Latina: entre las ideas y las realidades", en Mora, Jorge y Rama, Claudio, *Nuevos rumbos de la educación superior en América Latina: bien público, autonomía e internacionalización*, San José, FLACSO, Cuaderno de Ciencias Sociales núm. 157, 2011.

²²³ Rama, Claudio, *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.

El centro más importante de la educación internacional, en todo el mundo, se concentra, aún, en la atracción de estudiantes y docentes extranjeros y en la formación de sus nacionales en el extranjero. Ello deriva en que el salario de los profesionales que han tenido movilidad y aprendizajes en el extranjero, para los mismos años de estudio, es 10% superior, por mejor productividad y competencias. Europa impulsa desde el 2000 el proceso de Bolonia, que en diez años es una realidad de enorme envergadura como convergencia de sus sistemas educativos y que, entre otros aspectos, busca que en 2020, 20% de los estudiantes cursen 20% de sus estudios en el extranjero.

En la región, la dimensión de la movilidad es escasa. Según la OCDE y la UNESCO, los latinoamericanos que estudiaban en el extranjero eran una proporción muy reducida visto comparativamente a escala global.²²⁴ Brasil, con 32 133, y México, con 30 680, encabezaban la tabla; éstos apenas representaban 0.4% y 1% de sus respectivas matrículas locales. La media regional estaría cerca de 0.5%. Los 13 países con más estudiantes en el extranjero aportaban 177 878 estudiantes, en un total mundial de 3.7 millones de estudiantes en el extranjero en 2009; esta cifra representaba 4.8% del total, esto es, menos de la mitad de la incidencia de la matrícula latinoamericana en el escenario global, que es cerca de 11%.

Respecto a la matrícula regional, los estudiantes latinoamericanos en el extranjero representan menos de 1% de la matrícula; son apenas una gota en el desierto y no impactan de modo significativo la formación de capital humano; esto se constituye en un instrumento de formación para las élites. Tal movilidad reducida se asocia, sin duda, a los costos de los estudios, una educación superior pública que es gratuita en la región, la baja formación en competencias idiomáticas, y la desigual distribución del ingreso en la región. En cambio, la presencia en América Latina de estudiantes extranjeros es aún peor comparativamente, y pudiera estar más vinculada a la gratuidad y el libre acceso en los sistemas públicos que a una movilidad que busca calidad. Uruguay, por ejemplo, que tiene un acceso abierto y gratuito y sin un sistema de acreditación, es el país con mayor presencia de estudiantes extranjeros, con

²²⁴ Vincent-Lancrin, Stéphan, “La educación superior transfronteriza: perspectivas y tendencias”, *Revista de Innovación Educativa*, “Educación terciaria transfronteriza”, vol. 11, núm. 56, julio-septiembre, 2011.

12 907 estudiantes, seguido por Chile, con 6563, aunque aquí, como fuente de ingresos económicos y asociado a la mayor calidad de su sistema universitario público en cuanto al ingreso, es selectivo por cupo, examen y matrícula.

En relación con la movilidad de instituciones, en el sector presencial, en toda la región se constata el incremento de la educación transnacional. Las proyecciones permitirían considerar un sector público con 51% de la matrícula, 44% privado nacional y 4% internacional. Tal modelo se está expresando por ahora en la presencia de apenas unos pocos grupos empresariales significativos, entre ellos el Grupo Laureate, el más dinámico, a la fecha con 31 universidades localizadas en ocho países de la región y una matrícula combinada de 750 000 alumnos, que significan 3.75% de la matrícula total regional; el Grupo Apollo, con dos, o el Grupo Adventi, con fuerte presencia en Brasil. La fórmula más usada es comprar el 80% de la propiedad de la institución local, mantener un tiempo las autoridades anteriores y dejar establecido un compromiso de compra por el restante, que se concreta en un periodo de tres a cinco años. Este escenario marca una nueva oleada de configuración institucional que se superpone a las sucesivas oleadas anteriores dadas por las instituciones religiosas, públicas, de élite, absorción de demanda, semipresenciales, y ahora internacionales. A la fecha, una de las pocas expresiones de dinámicas regionalizadas, en términos de inserción coordinada en varios países de la región, son estas instituciones internacionalizadas.

NUEVAS TENDENCIAS DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA A INICIOS DEL SIGLO XXI EN AMÉRICA LATINA

La educación a distancia en América Latina muestra una serie de tendencias iniciales como su hibridación pedagógica, la irrupción de nuevos proveedores privados y públicos, la fragmentación de los procesos educativos, la mercantilización, la *consorciación* de las diversas ofertas y un aumento de las regulaciones normativas locales.²²⁵ Sin embargo estas tendencias están in-

²²⁵ Lupion Torres, Patricia y Rama, Claudio (2009) "Algunas de las características dominantes de la educación a distancia en América Latina y el Caribe", en *La educación superior a distancia en América Latina*, Florianópolis, UNISUL; Rama, Claudio,

centivando el paso a un nuevo escenario marcado por un aumento continuo de la demanda y la oferta por esta modalidad, la virtualización de sus procesos educativos, la diversidad de recursos de aprendizaje y el creciente aumento de su nivel de internacionalización.

La educación a distancia en América Latina se ha conformado históricamente como un proceso educativo de base local más allá de influencias e impulsos externos. Nacida en los setenta como modelo público, se expandió desde los noventa a través del aumento de la participación privada, la regulación estatal y la complejización pedagógica. Una de sus características estructurales es la capacidad de fraccionar sus procesos de enseñanza-aprendizaje, lo que incentivó dinámicas educativas que fueron incluyendo componentes internacionales. Así, en el nuevo contexto del siglo XXI surgen en la región dos orientaciones muy marcadas de la educación a distancia dadas por la virtualización y la internacionalización. La propia virtualización contribuye a la internacionalización al facilitar que el fraccionamiento de los procesos educativos a distancia adquiera dimensiones internacionales, y transfiera y terciarice partes de los insumos y procesos educativos. En este camino se construye una dinámica en la que se retroalimentan la internacionalización y la virtualización educativa.

La virtualización viene desde los noventa y está asociada a la digitalización global de la economía y la sociedad, así como al impacto de estos procesos tecnológicos en el aumento de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, por el aumento de retención con la diversidad y características de los recursos digitales de aprendizaje y la interacción y la capacidad de experimentar en realidades virtuales. Hay múltiples impulsores de la virtualización de la educación a distancia adicionales, como la búsqueda de abaratar costos por la caída de los gastos en reproducción de los recursos de aprendizaje, la transferencia de parte de los costos a los estudiantes, y, fundamentalmente, la capacidad de aumento de la cobertura por la flexibilidad de acceso y su impacto en las escalas, así como la mayor segmentación de los niveles de oferta en sectores de más altos ingresos. Esta virtualización que se está implementando en casi

"Tipología de las tendencias de la virtualización de la educación superior en América Latina", *Diálogo Educativo*, Vol. 8, núm. 24, mayo-agosto, 2008, pp. 341-355.

todas las instituciones de educación, tanto a distancia como presenciales, está incentivando la internacionalización de la educación a distancia, que es la segunda gran tendencia a la que nos referiremos.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN AMÉRICA LATINA

Toda la educación superior latinoamericana está inserta en una rápida internacionalización, más allá de la presencia o no de marcos institucionales de integración o de políticas específicas a favor o de resistencia. La virtualización de la educación a distancia, como dinámica en curso, impulsa y retroalimenta tal internacionalización. La cuarta dimensión de la internacionalización que hemos referido se concentra en los mercados transfronterizos y tiene como prerrequisito la oferta virtual como casi única forma de brindar servicios educativos fuera del país. La educación transfronteriza, como oferta a distancia virtual supranacional, es reciente, pero sus dinámicas tienen particularidades específicas, entre las cuales se pueden destacar:

Creación de nodos en el extranjero

La educación presencial en la región escasamente se ha internacionalizado a través de la instalación de sedes fuera de sus países de origen. Apenas unos casos muy aislados: en México: INTEC tenía participación en universidades en Costa Rica y Panamá; Chile: la Universidad Andrés Bello tenía participación en una universidad en Ecuador; El Salvador: UTEC tenía una presencia en Nicaragua; Colombia: algunos capitales tenían participación en la Universidad del Istmo en Panamá; Brasil: el Grupo Estacio de Sa tenía participación en una institución terciaria de Uruguay; o Venezuela: la Universidad José María Baralt tenía participación en una institución en Estados Unidos.

Los casos antes citados eran muy puntuales; muchos de ellos fueron luego vendidos a grupos locales o internacionales, como Laureate. A diferencia, las instituciones de educación a distancia han sido más activas en la apertura de sedes fuera de sus países de origen, bien sean propias, en asociación o como franquicia. En estas modalidades se producen múltiples articulaciones

institucionales a convenios o alianzas de trabajo más o menos laxas. Estas sedes se han instalado para apoyar o reclutar estudiantes en esos mercados. Entre ellas destacan el ITESM (Monterrey, México), con sedes en diversos países; la UTPL (Loja, Ecuador), con sedes en Milán, Madrid y Roma; la Universidad Alas Peruanas (Lima, Perú), con numerosas sedes en el exterior; o la UNAD de Colombia, que ha sido la primera universidad a distancia en crear una sede fuera del país al instalarse en Estados Unidos.

En algunos casos, las sedes responden a las corrientes migratorias de esos países y al volumen de los estudiantes captados previamente. Esto último será la variable que determinará las formas de radicación; menores cantidades de estudiantes se asocian a formas más simplificadas de acción a través de franquicias u otros contratos puntuales. No siempre se instalan subsedes de las universidades. Un caso diferente es, por ejemplo, la Universidad Bicentennial de Aragua de Venezuela, con oferta tanto presencial como a distancia en ese país y que creó la universidad a distancia Globalink Virtual University en Panamá, no como subse de apoyo a sus programas, sino para brindar oferta desde allí a Panamá y a la región.

Esto es parte de una dinámica de aumento de la cobertura, que tiene una primera fase local por medio de redes nacionales y que, en seguida, asume dimensiones internacionales. Estas estrategias se dan fundamentalmente en los modelos semipresenciales; también se asiste a su creación en los casos de modalidades virtuales, y las sedes dan apoyo a los procesos de enseñanza, tanto en los aspectos académicos como en los aspectos administrativos y comerciales.

Intercambio internacional de recursos de aprendizaje

Otro de los componentes de la internacionalización de la educación a distancia está ligado al intercambio de recursos de aprendizaje entre las instituciones, muchos de los cuales se asocian a la doble titulación o a modalidades de alianzas y de negocios conjuntos. La propiedad intelectual de estos materiales es el núcleo central de esta dimensión internacional y representa una de las bases del intercambio. Diversas instituciones optan por comprar dichos recursos, ya que, al adquirirlos, ahorran costos significativos gracias al único pago de

los derechos de reproducción y uso de estos materiales durante un tiempo,

que, en general, se relaciona con la cantidad de estudiantes. Ello ha creado un mercado para recursos de aprendizaje y una presión hacia objetos abiertos. Desde el lado del productor o propietario de estos materiales, con estos ingresos marginales, se recuperan parte de sus costos por la cesión de derechos sobre estos materiales para ofertas en mercados locales cerrados. El abaratamiento relativo de los costos de producción de los recursos de aprendizaje gracias al intercambio internacional y el acceso a recursos a través de internet o de repositorios abiertos impulsa la internacionalización de programas entre las instituciones de educación superior a distancia.

Internacionalización de las ofertas educativas

Hay un aumento de la demanda por educación a distancia internacional por la carencia de diversidad disciplinaria en las ofertas locales en casi toda la región. Los nichos de demandas altamente especializados tienen una difícil cobertura presencial a escala local, y tal situación impulsa una oferta educativa a distancia desde los países con sistemas universitarios más diversificados. La complejidad de las ofertas, sus costos elevados iniciales, así como la enorme diferenciación en términos disciplinarios, plantean la internacionalización de las ofertas curriculares.

Muchas de esas ofertas, dadas las bajas escalas de las demandas y los niveles de especialización, nacen orientadas a los mercados externos. Tal dinámica, a su vez, va incorporando componentes curriculares atentos a una pertinencia global, así como una fuerte preferencia a procesos de enseñanza-aprendizaje totalmente virtuales, y sistemas de acreditación y reconocimiento globales. En estos casos, por las carencias de competencias idiomáticas, muchas veces las instituciones de educación superior locales bajo acuerdo traducen las ofertas de manera interna. En la actualidad, la mayoría de la educación transfronteriza son ofertas de cursos virtuales con apoyo docente. La UOC y la UNED de España son las instituciones con mayor presencia en la región en esta modalidad. Sin embargo, se visualiza una nueva oferta novedosa en materia de internacionalización vinculada a la automatización y masificación de ofertas a distancia virtuales a muy bajos costos y que parece ser una nueva dimensión de la educación a distancia y, sobre todo, de la educación transfronteriza.

Tal situación, en su primera iniciativa significativa, es resultado del acuerdo entre las universidades de Harvard y el Massachusetts Institute of Technology (MIT), para desarrollar cursos en internet. Bautizada como EDX, esta alianza se soporta en un programa desarrollado en el MIT, el MITx, que ofrece cursos en línea, laboratorios virtuales y ejercicios interactivos. La primera serie de cursos editados por Harvard y el MIT empezará en setiembre de 2012, según lo previsto. Esta nueva asociación sin fines de lucro ofrecerá cursos gratuitos en línea de ambas universidades. La alianza surge luego de que el MIT, en diciembre del 2011, empezó un proyecto abierto de aprendizaje en línea, MITX, cuyo primer curso, Circuitos y Electrónica, tuvo una inscripción de unos 120 000 estudiantes a nivel mundial. En este proyecto EDX, quienes completen los cursos recibirán un certificado de dominio y de grado uno, pero no un título profesional. Con ello se focalizarán, en un inicio al menos, hacia la actualización de competencias y educación continua.

El objetivo de este proyecto es educar a mil millones de personas; es quizás el ejemplo más espectacular de educación transfronteriza a escala planetaria. El programa contará este año con cinco cursos y permitirá, además, la interacción de los estudiantes. No será como un típico curso en línea basado en video-observación; contará con tecnología de código abierto que posibilitará a los estudiantes y profesores una experiencia interactiva. Por ahora, la inversión del MIT y de Harvard fue de treinta millones de dólares cada institución. Aunque los cursos serán gratuitos, las universidades esperan cobrar un pequeño arancel por los certificados que se entreguen a los estudiantes que los finalicen. Sin embargo, los diplomas no llevarán el título de estas instituciones. El sitio web de MIT anunció que los certificados no se emitirán con el nombre de la Universidad de Harvard o MIT ni tampoco se entregarán créditos universitarios por la realización exitosa de los cursos.

Internacionalización de empresas proveedoras de apoyo al proceso educativo

La virtualización ya expresa un nivel de internacionalización debido a que las tecnologías, plataformas y aplicaciones son mayoritariamente importadas. Más

... al intentar desarrollar campus locales, se favorece el uso de platafor-

... a de los intentos de desarrollar campus locales, se favorece el uso de platafor-

mas internacionales, bien sean pagantes o, sobre todo, de fuente abierta, como Moodle. Hay un enorme conjunto de empresas tecnológicas y de proveedoras de aplicaciones y contenidos que cubren las demandas locales de servicios y de apoyo a la educación virtual, y que se convierten en expresiones que acompañan la internacionalización de la educación virtual. En ese camino, destacan las empresas que ofrecen paquetes completos a las universidades, como Pearson, que se encargan de las aplicaciones, el desarrollo de contenidos a pedido, el proceso tutorial, el hosteo, la inscripción y hasta del cobro de las matrículas. Se terciarizan todas las funciones educativas a distancia de una universidad, la cual puede mantener a su cargo la certificación o la autorización de la oferta a distancia por las autoridades locales. La terciarización se expresa en muchos casos en una internacionalización, ya que las actividades propiamente educativas se realizan de manera externa, mientras que los estudiantes y las certificaciones son locales, así como, en algunos casos, los tutores o los programas.

Internacionalización de tutores

La educación a distancia, en sus modalidades tradicionales, hoy implica un peso destacado de los docentes en la enseñanza o en la evaluación. En esta línea, la diferenciación de los costos de los tutores en la región, la simplificación u homogeneización de las plataformas, la homogeneización de la lengua, así como la creciente oferta de tutores capacitados, ha aumentado la presencia de los tutores internacionales en el trabajo docente en las instituciones de educación a distancia. Es una de las modalidades del teletrabajo. Tal proceso se da a partir del apoyo a los estudiantes cuando están radicados en otros países y a los propios estudiantes locales, en la medida en que las remuneraciones salariales diferenciadas impulsan a las tutorías internacionales.

A escala local, también se constata el alto peso de los tutores oriundos de las ciudades del interior de los países cuyas remuneraciones son menores que las de los tutores de las capitales por las diferencias entre los costos de vida. Tal realidad ocurre en la mayor parte de las universidades a distancia en la región. A escala global, ello se da en las instituciones a distancia de España y Estados Unidos, sobre todo de Miami, por la lengua, las pocas diferenciaciones horarias, las redes académicas existentes y los diferenciales de costos salariales.

Internacionalización del proceso de enseñanza

Más allá del grado de virtualización de los procesos de enseñanza-aprendizaje, también las modalidades semipresenciales están asumiendo su internacionalización en tanto sus estudiantes pueden residir en países distintos al de la institución oferente. Estos modelos semipresenciales han comenzado a internacionalizarse buscando cubrir demandas educativas que se realizan muchas veces a partir de alianzas con instituciones locales para apoyar el aprendizaje de los estudiantes locales inscritos en los programas de la institución no residente. Tales acuerdos se basan en el soporte local a los procesos de enseñanza externos que apoyan la realización de las pruebas, la entrega de documentación y las ofertas de estudio, y muchas veces como requisito para los procesos de reconocimiento.²²⁶ Tales procesos pueden o no estar asociados a la internacionalización de los tutores, dependiendo del grado de virtualización de los procesos de enseñanza.

Internacionalización de estudiantes

La internacionalización de la educación a distancia tiene su motor en las demandas estudiantiles ante los sistemas nacionales más rígidos, demandas de estudiantes migrantes sin capacidad de acceder a los sistemas escolarizados de sus países de destino, la mayor diversidad de ofertas y especializaciones en los ámbitos internacionales y, en algunos casos, a menores sistemas de exigencias o controles de calidad.

Un gran cantidad de países pequeños no logran estructurar ofertas a distancia o presenciales en muchos campos disciplinarios, y dejan a sus estu-

²²⁶ En general, los convenios implican que la institución que se localiza donde está el radicado, el estudiante se constituye en un centro de apoyo para determinada carrera o institución, para la inscripción de los aspirantes, la toma de los exámenes finales escritos de los alumnos domiciliados en ese territorio, el acceso a laboratorios o espacios de videoconferencia, la remisión de las pruebas a la universidad ofertante, y como contraprestación reciben un pago por su trabajo en sumas fijas por alumnos o en porcentaje sobre los ingresos por los alumnos durante el programa, obligándose a designar un responsable del cumplimiento del convenio cuyos antecedentes serán

aceptados, así como de los docentes examinadores.

diantes locales ante la necesidad de inscribirse en estudios a distancia de otros países para mantener o incrementar sus capitales humanos. Las estadísticas son muy esquivas y casi no se conocen las dimensiones de estas realidades, pero diversos indicadores parecen mostrar altas y crecientes cantidades de estudiantes de la región que estudian en instituciones de educación a distancia de otros países o de fuera de la región. Ello es más significativo en cursos de posgrado o actualización en virtud de los requisitos para el ejercicio laboral en los distintos países, que dificultan realizar estudios de grado en el exterior y más aún si son a distancia.

Establecimiento de universidades a distancia internacionales en la región

La internacionalización más significativa, sobre todo en Brasil, está siendo el proceso de transformación de las instituciones nacionales en propiedad compartida de grupos internacionalizados. La compra de universidades presenciales también ha sido acompañada por la compra de instituciones a distancia. Tal ha sido la situación reciente de la universidad a distancia más grande de la región, la Universidade Norte do Paraná (UNOPAR) de Brasil, fundada en 1972 y con casi 162 000 alumnos, de los cuales 146 000 están inscritos en cursos no presenciales. La UNOPAR cuenta con una red de 469 polos de educación a distancia autorizados por el Ministerio de Educación localizados en 422 municipios en todos los estados del país y cinco unidades de enseñanza superior presencial en el estado de Paraná, que tienen alrededor de 16 000 alumnos. Esta institución hace poco fue adquirida por Kroton Educacional.²²⁷ A través de la subsidiaria Editora e Distribuidora Educacional, Kroton Educacional adquirió la totalidad del capital de União Norte do Paraná de Ensino Ltda por 698.8 millones de dólares.²²⁸

²²⁷ Reis, Fabio, *O lado perverso da globalização: os negócios descompromissados da educação*, 9 de abril de 2012. <http://www.fabiogarciareis.com/wp/>

²²⁸ http://www.diariodefusiones.com/?Kroton_Educacional_de_Brasil_compra_la_universidad_Unopar_en_US_698%2C7_millones&page=ampliada&id=427&s=&_page=tags

La adquisición de la UNOPAR es uno de los hechos más relevantes en la historia de Kroton y está en línea con la estrategia de crecimiento de su presencia en el segmento de educación a distancia, que fue señalado durante la oferta pública de acciones en 2011 para recoger fondos de la bolsa de valores. El paquete accionario de control de Kroton Educacional es ejercido mediante distintos vehículos societarios (Pitágoras Administração e Participações, Neiva Participações, Samos Participações, Júlio Fernando Cabizuca y Citissimo Participações) en partes iguales por los accionistas originales de la sociedad Pitágoras y el Fondo de Inversiones, Brasil Gestão e Participação, un fondo de inversión administrado por Advent International Corporation. Este había ingresado en la sociedad en 2009 y con un aumento de capital accedió al 50% del capital de Pitágoras, lo que le permitió a la empresa disponer de mayores recursos financieros e incorporar una nueva gestión e inversores internacionales.

Con la adquisición de UNOPAR, Kroton se consolida como una de las principales organizaciones educativas del mundo, con cerca de 264 000 alumnos en enseñanza superior y 45 campus distribuidos en todas las regiones del país; con esto, pasó a ocupar el tercer lugar en el ranking de universidades con más alumnos en educación superior en Brasil (55% en educación superior presencial, 33% en educación a distancia y 12% en educación básica).²²⁹ Antes de la adquisición de la UNOPAC, Kroton contaba con 40 unidades de enseñanza superior, localizadas en 29 ciudades de nueve estados en Brasil y, además, con más de 770 escuelas asociadas en todo el país, aparte de cinco en Japón y una en Canadá.

Desde julio de 2007, fecha en que realiza su IPO en la Bolsa de San Pablo, hasta la reciente adquisición de la UNOPAC, Kroton concretó 17 adquisiciones por un valor total de 970.2 millones de dólares. Dichas adquisiciones le permitieron incorporar más de 290 000 alumnos a un costo promedio de adquisición de 3.337 dólares por alumno. Previo a la compra de la UNOPAC, Kroton había anunciado que mantenía discusiones preliminares con 16 instituciones que involucraban más de 152 alumnos, que había firmado acuerdos de confidencialidad con otras seis que contaban con

²²⁹ <http://www.s2publicom.com.br/imprensa/ReleaseTextoS2Publicom.aspx?press>



casi 60 000 alumnos y que estaba negociando cartas de intención con otras tres entidades con alrededor de 93 000 alumnos. El total de estas posibles operaciones suman 33 entidades educativas con más de 312 000 alumnos. Kroton es hoy una de las principales organizaciones educativas de Brasil y una de las mayores en el ámbito mundial en cuanto a cantidad de alumnos y capitalización de mercado; de concluirse las negociaciones en curso, tendrá cerca del doble de matrícula y será la institución unitaria con más estudiantes en la región.

La segunda universidad a distancia en Brasil en tamaño de estudiantes es el Grupo Anhanguera, con 83 000 alumnos, también de propiedad internacional, en este caso del Grupo Laureate, que tiene 13 universidades en Brasil y 31 en toda la región. A escala regional, el TEC de Monterrey en matrícula a distancia sería la segunda institución en tamaño.

LA QUINTA MODALIDAD DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La clasificación de las cuatro modalidades de internacionalización realizadas por la OMC y en las cuales hemos referido la educación transfronteriza, nos plantea la necesidad de realizar una nueva clasificación y definir una quinta modalidad por la internacionalización del sector de insumos y recursos de aprendizaje que se están tornando cada vez más determinantes de los procesos educativos. Esta nueva modalidad es parte de la creciente terciarización y virtualización de la educación que no se restringe a la oferta transfronteriza. Ella está constituida por el conjunto de bienes y servicios orientados a brindar servicios de apoyo a los procesos educativos y que se están convirtiendo en la base de la dinámica de la enseñanza y del aprendizaje tanto en las modalidades presenciales como en las virtuales y a distancia, y que, en general, se organizan a través de la terciarización y la contratación. Si bien estos sectores de apoyo, como por ejemplo el libro, existen desde el inicio, han ido adquiriendo una mayor importancia como mercados globales de libros de texto y se han ido expandiendo con nuevas particularidades en el contexto de la globalización, de las políticas de calidad y de las nuevas TIC.

Así, el mercado de estos bienes y servicios, nacionales y sobre todo internacionales, se ha ido ampliando a la par de la complejización de los procesos educativos, la especialización y el aumento competitivo. Esta terciarización de los servicios educativos ha intensificado la movilidad y la prestación de estos bienes y servicios fundamentalmente digitales a escala internacional.

En este quinto sector o tipología de la internacionalización, podemos referir múltiples dimensiones educativas y económicas, entre ellas las siguientes:

- *Internacionalización de recursos de aprendizaje* (libros, bibliotecas digitales, bases de revistas internacionales, así como de los propios objetos de aprendizaje abiertos), que a la vez funciona como una contratendencia a la internacionalización mercantil y propone formas solidarias y de trabajo colaborativo.
- *Internacionalización de equipamientos educativos* para uso dentro o fuera del aula, en la institución o con los docentes o estudiantes. Refiere a la internacionalización de otras industrias culturales de apoyo.
- *Internacionalización de acreditaciones*, es decir, la acreditación internacional de instituciones y programas académicos o de servicios, por ejemplo, la acreditación de las bibliotecas, planetarios, museos universitarios, entre otros.
- *Internacionalización de licenciamientos*. Dentro de este componente, nos encontramos la prestación de servicios de control de calidad del ingreso y el egreso de las instituciones, que constituyen formas de verificación de aprendizajes o de habilitación de ejercicio profesional a partir de estándares internacionales. Son fundamentales para la prosecución de estudios o el ejercicio profesional. Estos servicios funcionan a través de pruebas estandarizadas, como licenciamientos personales. Crecientemente, se realizan por internet. Los exámenes de TOFL o las pruebas del College Board son una expresión de ello.
- *Internacionalización de servicios de apoyo* a la educación virtual, donde destaca el hosteo u otros servicios de apoyo de plataformas a la educación tanto presencial como virtual. En estos casos, se están internacionalizando los sistemas de evaluación de los resultados de los aprendizajes

de las asignaturas a través de portafolios o sistemas de multiple choice.

La articulación entre virtualización e internacionalización

La confluencia de diversos factores está contribuyendo a una dinámica articulada de la internacionalización con la educación a distancia, que se realiza tanto asociada a procesos de virtualización como en el marco de las modalidades tradicionales semipresenciales de la educación a distancia. Así, al mismo tiempo que aumenta la presencia de instituciones de educación a distancia y la cobertura local de estudiantes en estas modalidades, se produce la internacionalización de algunas de estas instituciones y de los procesos educativos correspondientes, tanto por presiones competitivas como por aprovechar ventanas de oportunidades que se generan en costos y calidad. Sin embargo, aunque existen procesos de apertura para nuevos proveedores en educación a distancia, se trata, en general, de instituciones privadas locales y no siempre se ha sido acompañado de la habilitación para proveedores internacionales. Al contrario, en varios países se han fijado diversas limitaciones normativas al ingreso de instituciones extranjeras, sobre todo extrarregionales.

Estos procesos en la región están poco a poco sentando las bases de la conformación de un espacio iberoamericano o latino de educación a distancia, como dinámica gestada por las propias empresas, más allá de los marcos de acciones de política pública.²³⁰ No obstante, estas dinámicas de internacionalización están contribuyendo a una mayor concentración de la educación a distancia en pocas instituciones a distancia regionales, en la que pocas instituciones con fuerte peso local tienen también una creciente presencia en el resto de la región.

La internacionalización de la educación a distancia expresada en la educación transfronteriza, actúa como contratendencia a la movilidad estudiantil y académica e institucional. A medida que los sistemas permitan una mayor virtualización y apertura a la educación transfronteriza, la demanda de movilidad se tiende a reducir dada la lógica de competencia. En tal sentido, la fuerte inclinación por la internacionalización de la educación se expresa en una lógica competitiva de precios y calidad entre una lógica transfronteriza y una de movilidad presencial, tanto de personas como de instituciones.

²³⁰ García Areitio, Lorenzo, *¿Por qué va ganando la educación a distancia?*, Madrid, UNED, 2009. Especialmente ver el capítulo 8, "Perspectiva internacional. Hacia un espacio iberoamericano de educación a distancia".

Capítulo XIII

Las tendencias de la educación a distancia a inicios del siglo XXI en América Latina

La prospectiva se ha ido constituyendo en un ejercicio cada vez más utilizado para los estudios educativos, y que ha ingresado en el ámbito del análisis de la educación a distancia.²³¹ Las cambiantes condiciones tecnológicas y la innovación de modelos pedagógicos otorgan una dinámica altamente cambiante a esta modalidad. Hace varios años una investigación que realizamos sobre las tendencias de la educación superior en América Latina constataba, a partir del análisis de veinte variables significativas, que los sistemas universitarios estaban inmersos en una gran transformación, y algunos de dichos cambios más importantes y centrales estaban asociados a la virtualización.²³²

La totalidad de las variables analizadas mostraban cambios que se consolidaban en seis macro-tendencias: masificación, regulación, diferenciación, mercantilización, internacionalización y virtualización, con sus propios impulsores y que generan, a su vez, sus respectivas macro-tensiones. Esas fuerzas en acción y reacción, y que se retroalimentan mutuamente, conforman un escenario tendencial diverso, conflictivo y contradictorio de transformaciones que aumentan el nivel de entropía del sistema terciario en la región en el

²³¹ Miklos, Tomas y Arroyo, Margarita (compiladores), *El futuro de la educación a distancia y del e.learning en América Latina. Una visión prospectiva*, México, ILCE, 2008.

²³² Rama, Claudio, *La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias*, UNICARIBE, 2009.

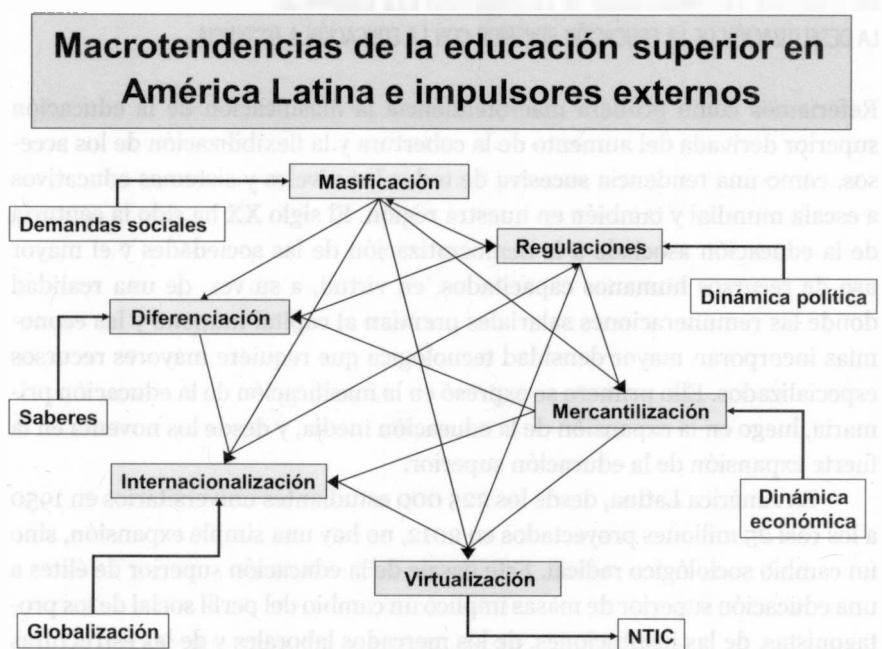
contexto de la globalización, la mercantilización, los cambios tecnológicos y la expansión de los conocimientos y que están impulsando nuevas dinámicas en la educación a distancia

Entre esas macrotendencias-macrotensiones, referíamos que cada tendencia generaba una tensión por los cambios que impulsaba. Así, concebíamos a la masificación y la deselitización de la educación superior (derivadas de la tendencia a la expansión de la cobertura, la diferenciación estudiantil y la diferenciación de los accesos); a la diferenciación y la deshomogeneización (derivadas de la diferenciación institucional, la fragmentación institucional, la complejización de las universidades, y la tendencia a la flexibilización de las estructuras curriculares), a la regulación y la desautonomización (derivadas del aumento del rol del Estado como fiscalizador, del establecimiento de amplios sistemas de aseguramiento de la calidad, y del nacimiento de regulaciones internacionales); a la internacionalización y la desnacionalización (derivadas de la globalización de los flujos de conocimiento, estudiantes, docentes e instituciones, de la especialización con los posgrados y la acreditación internacional como un mecanismo para aumentar el valor de las certificaciones); a la virtualización y la despresencialización (derivadas de la transformación de las industrias culturales en industrias educativas con la digitalización y a la expansión de la educación a distancia virtual buscando abaratar costos e incrementar aprendizajes); y a una mercantilización-desgratuitarización de la educación superior (derivadas de la diversificación de las fuentes financieras públicas, de la privatización y de la propietarización de la investigación y del conocimiento y del aumento del binomio calidad-costos).

Tales tendencias que marcan los ejes de las transformaciones en curso son, al mismo tiempo, espacios de tensiones políticas, de conflictos académicos e institucionales por el pasaje desde los marcos de funcionamiento anteriores hacia nuevos marcos con complejas dinámicas políticas, reingenierías de los procesos y pérdidas o beneficios diversos para los participantes. Su dinámica produce múltiples transiciones en las universidades y los sistemas de educación superior, entendiendo por transición el proceso mediante (y durante) el cual ciertas reglas de juego de los actores sociales e instituciones son transformadas hasta producir un nuevo orden y una nueva forma de funcionamiento, en los sistemas de educación superior. No era posible afirmar en

su momento, como en el largo plazo se terminaran conformando los sistemas universitarios, cuáles serían los impactos de dichas macro tendencias, aun cuando se puede afirmar que es una dinámica de tensiones y que las múltiples interacciones permiten suponer que el proceso de cambio continuará y se incrementará.

Las seis macro tendencias tenían sus respectivos impulsores sociales, y su dinámica se retroalimentaba por los impactos de las demás macro tendencias.



Sin embargo, más allá de su coherencia, en general todos los estudios de prospectiva muestran su debilidad con el correr del tiempo, en tanto se amplían los márgenes de error en la predictibilidad de los sucesos, y que la propia complejidad de la sociedad y las diversas acciones sociales crean nuevas realidades y, por ende, alteran la base de algunas de las tendencias antes señaladas

(Miklos, 2008; Rama, 2009). A cinco años de dicho estudio, el presente ensayo constituye una revisión de aquellas conclusiones de cara a la educación a distancia, en busca de verificar si dichas macro tendencias y macro tensiones se continúan desarrollando, así como cuál ha sido su intensidad y sus impactos, y las tensiones nuevas que ellas han creado, específicamente concentradas en el análisis de la realidad de la educación a distancia.

LA TENDENCIA A LA MASIFICACIÓN DE LA COBERTURA Y LA TENSIÓN DE LA DESELITIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CON LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

Referíamos como primera macro tendencia la masificación de la educación superior derivada del aumento de la cobertura y la flexibilización de los accesos, como una tendencia sucesiva de todos los niveles y sistemas educativos a escala mundial y también en nuestra región. El siglo XX ha sido la centuria de la educación asociada a la democratización de las sociedades y el mayor uso de recursos humanos capacitados, en virtud, a su vez, de una realidad donde las remuneraciones salariales premian al capital humano y las economías incorporan mayor densidad tecnológica que requiere mayores recursos especializados. Ello primero se expresó en la masificación de la educación primaria, luego en la expansión de la educación media, y desde los noventa en la fuerte expansión de la educación superior.

En América Latina, desde los 225 000 estudiantes universitarios en 1950 a los casi 25 millones proyectados en 2012, no hay una simple expansión, sino un cambio sociológico radical. Este pasaje de la educación superior de élites a una educación superior de masas implicó un cambio del perfil social de los protagonistas, de las instituciones, de los mercados laborales y de las estructuras sociales. También en esa expansión se promovió una diferenciación a través de circuitos distintos de calidad y nuevas modalidades, niveles e instituciones.

En este contexto, desde fines de los sesenta, comenzaron a ingresar cada vez más capas medias a la educación universitaria; desde fines de los setenta se vigorizó el proceso de feminización que alcanzó a 55% de la matrícula regional; a partir de mediados de los noventa se produjo el inicio del ingreso de

los sectores medios trabajadores de cuellos blancos, todo lo cual ha poblado

a los sistemas de terciarios de una educación nocturna y flexible, tanto pública como fundamentalmente privada. Desde finales de los noventa, por su parte, los trabajadores urbanos de élite de los cuellos azules de los sectores modernos han comenzado a acceder en las instituciones no universitarias y en la educación a distancia. Finalmente, desde inicios del siglo XXI, el ingreso de las élites de indígenas y de personas con capacidades especiales están iniciando su propio acceso a la educación terciaria que seguirá con el continuo aumento de ingreso de esos sectores. La propia educación superior se constituye en una de las bases de la conformación de las capas medias.

En la década pasada, este proceso se amplió y se facilitó por el aumento de los ingresos familiares y del presupuesto público con mayores transferencias de ambos al sector terciario. Esta expansión también fue incentivada por la aparición de ofertas a distancia en varios países, en especial Brasil, México, Perú y Ecuador, aunque en casi toda la región aumentó el porcentaje de matrícula de acuerdo con distintas modalidades de educación a distancia, fundamentalmente *blended learning*.

Ello contribuyó al aumento de la cobertura y la propia deselitización de la educación superior, que se constituye en uno de los ejes más significativos de los conflictos universitarios asociados al ingreso de nuevos sectores, la creación de nuevas instituciones, la diferenciación de la calidad, la desarticulación institucional y la presión al financiamiento.

LAS TENDENCIAS A LAS REGULACIONES Y LA TENSIÓN DE LA DESAUTONOMIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CON LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

La expansión de la matrícula y de las instituciones de educación superior en forma continua en los últimos treinta años resultó en una fuerte diferenciación institucional y de calidad que impulsó la regulación sobre las instituciones terciarias y el abandono del modelo autónomo de gestión tanto para el sector privado como también el inicio de la regulación sobre el sector público autónomo. La elevada cantidad de estudiantes, la diferenciación de las instituciones universitarias, la expansión de programas, el aumento de la competencia y las dificultades de la autorregulación plantearon una regulación pública en la

educación superior con una concepción de la educación como un bien público. Este proceso comenzó a introducir normativas y políticas sobre la educación a distancia. Ello derivó en el establecimiento de regulaciones externas a las propias instituciones, con diferenciaciones por países y tipo de políticas públicas. En este sentido, las instituciones públicas han ido perdiendo parte de su anterior autonomía, y las privadas, su libertad de mercado. De pocas universidades monopólicas nacionales e instituciones de élite, se ha pasado a sistemas universitarios diferenciados con miles de instituciones con roles y cometidos distintos con tal amplitud que han legitimado la necesidad de imponer regulaciones eficientes y necesariamente externas.

Al conformarse una dinámica institucional sistémica y diferenciada, y aparecer nuevas regulaciones desde el Estado, nació un debate sobre los espacios de la libertad y la autonomía. Es una discusión técnica y política, asociada al pasaje desde las regulaciones académicas internas a las instituciones hasta las regulaciones gestadas en su exterior, en los gobiernos, en el mercado y cada vez más en los escenarios internacionales. La creación del observatorio de defensa de la autonomía por la UDUAL ante las múltiples tensiones en Costa Rica, Bolivia, Venezuela, Honduras o Ecuador, es una expresión de este lento proceso de desautonomización resultado de interpretaciones de la educación como un bien público que asignan un rol destacado a la fiscalización gubernamental y la homogenización.

En los noventa, con la expansión de las instituciones privadas, el mercado avanzó como el elemento regulador de la educación superior al fijar las lógicas de las ofertas y las demandas académicas, el salario de los docentes y las características de las instituciones en un marco de la competencia y el libre mercado. Tal dinámica de funcionamiento bajo lógicas de mercado sin regulación creó mayores diferencias de calidad, desarticulación institucional, derroche de recursos y excesos competitivos expresados en la publicidad que plantearon la necesidad de introducir regulaciones a través de estándares de calidad mínimos de funcionamiento. Con ello se comenzó a sentar las bases de nuevas formas de regulación pública con un rol central de los gobiernos que, al normar, reduce necesariamente la libertad de las instituciones privadas y la autonomía de instituciones públicas. En esta dinámica se produjo tanto un aumento de la diferenciación con la expansión de instituciones a distancia como políticas de

regulación a la educación a distancia y la educación transnacional.

La regulación en la región desde los noventa asumió diversas modalidades. Una regulación ejecutiva que tendió a fijar los estándares mínimos de funcionamiento y autorización de apertura de programas, carreras e instituciones; una regulación sistémica de calidad por medio de agencias de evaluación dirigidas corporativamente por los mismos actores académicos y que se focalizó en la verificación de estándares de alta calidad predefinidos; una regulación de mercado dada por la educación privada; una regulación de menor intensidad brindada por los acuerdos intergubernamentales y desde los organismos multilaterales y que actúa sobre las estructuras de ciclos y los reconocimientos internacionales; y por último, una regulación desde los colegios profesionales a través del licenciamiento y la recertificación. Entre la autonomía (regulación académica) y la libertad (regulación de mercado) se comenzó a construir una nueva arquitectura regulatoria pública sistémica, diferenciada por profesiones con crecientes componentes internacionales. Estas regulaciones conducen a una homogeneización de las formas educativas al reducir la capacidad de innovación de las instituciones e introducir el riesgo de sistemas poco flexibles.

Las múltiples regulaciones, más allá de contribuir a una relativa homogeneización de los sistemas, están impulsando un proceso de concentración de la educación superior privada, e incluso facilitado su extranjerización, que se constituye en formas para alcanzar escalas e inversiones que permitan cubrir esas políticas de calidad y de fiscalización. Con ello, la presión por la calidad a través de normas y estándares está impulsando el cierre, la fusión o la venta de instituciones de educación superior, fundamentalmente las microuniversidades. Sólo en los últimos años, por ejemplo, se han producido cierres de instituciones como resultado de diversas políticas en Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Panamá y Chile, ha continuado la compra de instituciones en Brasil, se han originado estatizaciones en Venezuela, y fusiones o ventas en casi toda la región, bien sea mediante la venta de acciones o la transferencia de participaciones en asociaciones civiles.

Si bien el volumen total de instituciones ha continuado aumentando hasta alcanzar cerca de quince mil instituciones, dentro de las cuales unas cuatro mil universidades, ello se ha realizado a tasas menores de crecimiento y se ha focalizado sobre todo en algunos pocos países. En varios países, como Perú,

Costa Rica, Panamá, Argentina y El Salvador, la creación de nuevas universidades ha sido bloqueada o dificultada por nuevos marcos reguladores. La reducción del número de instituciones se ha producido en El Salvador, República Dominicana, Ecuador, Uruguay y Chile.

LA TENDENCIA A LA DIFERENCIACIÓN Y LA TENSIÓN DE LA DESHOMOGENEIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CON LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

La educación superior está inserta en un rápido proceso de construcción de sistemas más complejos a través de una creciente diferenciación de las modalidades, de formas de acceso o de ciclos, con una alta diversidad de orientaciones curriculares y modelos educativos. Ahora se agregan nuevos proveedores internacionales y dinámicas de alianzas y redes entre las instituciones que bifurcan aún más los caminos de la educación superior y derivan en una fuerte diferenciación de las universidades e instituciones de educación superior y que, de hecho, históricamente ha ido acompañando el crecimiento de la matrícula. En este proceso destaca cada vez con más intensidad la educación a distancia, con sus diversas expresiones de educación semipresencial, *blended learning*, educación cien por ciento virtual e incluso educación automatizada.

Es parte de cambios más amplios que impulsa la diferenciación dada por una transición desde modelos homogéneos de los procesos de enseñanza a modelos y dinámicas altamente heterogéneas; desde estructuras educativas simples a estructuras complejas; desde pocas ofertas curriculares disciplinares a una multiplicidad de especializaciones; desde pedagogías presenciales y frontales a muy distintas tecnologías de enseñanza con el desarrollo de multimodalidades tecnológicas. Este panorama de alta flexibilidad y diversidad torna compleja la evaluación, la regulación y la propia comparación entre las instituciones y las certificaciones. Tal diferenciación no se está expresando en igual proporción en la creación de nuevas instituciones, sino que muchas de ellas se van especializando.

Durante varios años el crecimiento de nuevas instituciones ha sido superior al crecimiento de la matrícula. Actualmente, se confirma que la di-

ferenciación ha continuado expresandose en más programas, pero no en un

crecimiento de instituciones superior. Aún más, la expansión de programas comienza a ser menor por la saturación de las ofertas, mayores exigencias gubernamentales y tendencia a mayores escalas dados los requisitos de calidad. Sin duda, ha continuado la expansión de programas de estudios, el aumento de la diferenciación de los posgrados, con carencias aun a nivel de doctorado, irrumpieron los posdoctorados y se ha hecho más profunda la diferenciación curricular al desarrollarse ofertas profesionales, académicas o de investigación, pero a menores tasas que antes.

Ante esta dinámica se están homogeneizando los sistemas de educación a distancia, y las políticas de aseguramiento de la calidad reducen los niveles de diferenciación que muchas veces eran meras desigualdades de calidad y no curriculares. Una de las diferenciaciones más significativas en los últimos años es resultado de la reforma de la virtualización y se expresa en un aumento de la oferta a distancia, la aparición de la oferta semivirtual o *blended learning* y la irrupción reciente de ofertas totalmente virtuales en la región. Al tiempo desde fuera de la región se están formulando ofertas educativas automatizadas.

La oferta a distancia en todas sus expresiones está contribuyendo a aumento de la matrícula y a la concentración dados los costos. Con base en este mecanismo de crecimiento, un número relativamente pequeño de instituciones en cada país concentra un porcentaje mayor de la matrícula a través de escalas muy superiores que les permitan ecuaciones económicas competitivas. Ello ha sido incentivado también por el exceso de instituciones terciarias y microuniversidades que carecen de escalas para realizar las inversiones económicas necesarias a fin de alcanzar los niveles de calidad requeridos por las regulaciones.

LA TENDENCIA A LA MERCANTILIZACIÓN Y LA TENSIÓN DE LA GRATUITARIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CON LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

Una de las tendencias educativas está dada por el aumento de los costos asociados a las políticas de calidad y las relativas dificultades de financiar todas las demandas educativas a partir del gasto público. La masificación de la educación superior y las demandas de calidad tienen como correlato el incremento de los gastos en educación, y en tal línea, en el estudio referido se

sostuvo que se tiende a un aumento de la mercantilización de la educación superior. Dicho escenario tensionaría la situación de la gratuidad que caracteriza a los sectores públicos en el continente. La realidad no ha permitido verificar el cumplimiento de una macrotendencia educativa orientada por la reducción de la gratuidad, sino que, al contrario, se ha impulsado el modelo dual: mayor gratuidad, por un lado, y aumento de las matrículas privadas, por otro, lo que hace al sector terciario más desigual, expresado, además, en una tasa de retorno cada vez más diferenciada, según donde se haya estudiado, en tanto el mercado tiende a remunerar similarmente y a que los estándares de calidad tienden a ser sistémicos. Este modelo dual cada vez más costoso se ha financiado por el aumento del gasto público y las transferencias públicas; se ha hecho viable en la década pasada por el incremento de los recursos fiscales, junto con un crecimiento de las matrículas en el sector privado sostenido gracias al aumento de los ingresos familiares en estos años. Inversamente, en Europa, la crisis ha tenido como consecuencia mayores aranceles de las matrículas públicas.

El agudización de la presión de las familias de escasos recursos, que al mejorar sus propios ingresos, lograron que sus hijos terminaran la educación media, la llegada, en varios países, de gobiernos de izquierda muy cercanos a la universidad pública y el aumento de los recursos fiscales de los gobiernos resultado del incremento del producto bruto de casi todos los países en los últimos años, una presión política de las universidades públicas derivada del alto peso alcanzado por el sector privado y una mayor demanda de sectores de ingresos bajos que reclamaban más cupos al no poder cubrir los crecientes costos de las matrículas privadas, estimuló la ampliación generalizada de la oferta de cupos universitarios públicos en casi toda la región durante la década pasado, consecuencia de mayores transferencias de recursos a las instituciones de educación superior públicas.

En algunos países, como Venezuela y Colombia, el sector privado creció de modo considerable y sólo se produjeron aumentos importantes del sector privado en Costa Rica, Paraguay, Perú y Honduras. En el resto, la matrícula privada, en general, ascendió en forma similar a la del sector público o mayor, pero con poca distancia. Por consiguiente, se han mantenido relativamente los mismos porcentajes de cobertura pública y privada en la región,

pero en un contexto de crecimiento significativo de ambos sectores. La matrícula privada de cerca de 48% implica más de once millones de estudiantes insertos en dinámicas mercantiles, además de quienes pagan matrícula en las instituciones públicas en grado o posgrado. Ello haría un porcentaje superior probablemente de 55%.

La matrícula en el sector público aumentó significativamente gracias a nuevas instituciones y ofertas a distancia; además, en varios países se redujeron los precios de sus matrículas. Tal aumento de la gratuidad en el sector público se dio a través de marcos normativos en Venezuela, Ecuador y Uruguay y del incremento de la oferta en casi toda la región, en particular en Brasil, México, Colombia, Uruguay y Argentina. En Chile, el aumento del financiamiento público comenzará a impactar en 2013.

En la región, una parte creciente de las familias han optado por una estrategia de supervivencia de los hogares mediante el ingreso de sus hijos a la educación superior, tanto pública como privada, en virtud de que la educación a largo plazo deriva en niveles de salarios y empleo que comprueban su eficacia como instrumento de movilidad social. Los estudios de la tasa interna de retorno muestran la alta rentabilidad de la educación superior, e incluso se amplían las brechas de remuneraciones en función de los niveles de escolarización de las personas y de la calidad de sus instituciones, más allá de que ya no son tan significativas como antes, pero mientras la oferta de nuevos profesionales va reduciendo la rentabilidad de los estudios universitarios.

Cómo financiar la educación de masas es la clave de la política pública. En América Latina, esa tensión se resolvió hace treinta años a través de pruebas selectivas para restringir el acceso a la gratuidad. Para los que perdían, la opción era la educación privada o institutos no universitarios o educación a distancia de baja calidad. El acceso a bienes gratuitos se resolvió en la competencia académica, que reafirmó el rol de la educación superior como mecanismo de reproducción de la estructura social desigual. La educación privada se expandió con nuevas ofertas, más flexibles y con nuevas pedagogías, y el escenario fue dual: gratuidad para unos, acceso pagante para los otros, pero también con dualidades de calidad al interior de ambos sectores. Tal dinámica se ha ampliado en un situación en la que hay una lenta reducción de la tasa de retorno por aumento de la cantidad de profesionales e incrementos

de los aranceles privados que, si bien no ha tenido aún mayor impacto por el aumento del crecimiento del producto y tasas de desempleo bajas comparativamente en la región, se expresa en una diferencia más grande de las tasas de retorno y aumento del descuento estudiantil por los pagos de los aranceles y las deudas acumuladas.²³³

El mantenimiento legal y político de la gratuidad pública de la universidad ya era muy elevado y a diferencia de lo proyectado, ha aumentado en los últimos años y está impactando en la intensificación de la diferencia en las tasas de retorno públicas y privadas; esto permite suponer que el crecimiento del sector privado en un futuro estará limitado por los potenciales desequilibrios entre los costos crecientes de las matrículas ante las presiones de calidad y la tendencia a la caída relativa de los salarios profesionales frente al aumento creciente del egreso de profesionales.

LA TENDENCIA A LA INTERNACIONALIZACIÓN Y LA TENSIÓN DE LA DESNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CON LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

La globalización, las tecnologías digitales y la expansión de conocimientos están promoviendo la internacionalización de los sistemas de educación superior. Tales dinámicas actúan sobre todos los ámbitos (movilidad estudiantil, movilidad docente, traslado de instituciones, consumo de bienes y servicios educativos importados y educación transfronteriza), pero su impacto efectivo ha sido muy escaso aún en la región y se ha centrado en la instalación local de universidades y grupos extranjeros que han adquirido instituciones locales en al menos diez países de la región. La movilidad estudiantil, o sea, la presencia de estudiantes extranjeros en la región o la movilidad de estudiantes de la región al extranjero, representa apenas el 1% de la matrícula total en cada uno de esas dos modalidades. La internacionalización más dominante ha sido en los recursos de aprendizaje y en los currículos, que cada vez más incluyen componentes internacionales, estudios comparativos o idiomas.

²³³ Esta es la causa central del descontento estudiantil en Chile. Al respecto, véanse las tasas de desempleo en la región en <http://www.indexmundi.com/g/r>.



La educación internacional tiende a actuar en todos los mercados universitarios, pero se concentra en el posgrado, la educación a distancia, la educación permanente, la reactuación de competencias y la acreditación internacional. Es una nueva realidad de mercados que antes descansaban en lógicas nacionales y que ahora se están internacionalizando con mucha rapidez, y que también en forma distinta reciben los impactos de la globalización. La educación fue conformada históricamente en el marco de las fronteras nacionales como un servicio público con sus lógicas acotadas de pertinencia, currículo, calidad y con sus propias instituciones y actores nacionales. En ese escenario tradicional, lo internacional asumía una forma casi marginal de cooperación entre ámbitos y unidades distintas y separadas. A diferencia de la globalización, las TIC y la sociedad de conocimiento, se comienza a estructurar en distinta dimensión e intensidad una educación con crecientes componentes internacionales como parte de la tendencia a la convergencia entre los sistemas educativos a escala global.

La internacionalización, vista como un proceso de penetración de universidades o programas externos, de movilidad docente y estudiantil, o como respuesta de los sistemas locales para acceder a saberes, estándares o inversiones externas, es parte de la construcción de la nueva educación global con estándares compartidos de calidad, ciclos y niveles comunes, formas de mutuo reconocimiento de los estudios y múltiples modalidades de movilidad estudiantil, docente, profesional e institucional.²³⁴ No es este, sin embargo, un proceso lineal, sino que es altamente diverso por el heterogéneo impacto de los muchos impulsores y restrictores políticos, académicos, económicos y tecnológicos que marcan la velocidad de la internacionalización educativa, y por las tensiones políticas que se derivan de esta efectiva y compleja desnacionalización de los sistemas educativos; esto ha originado el establecimiento de restricciones a la libre movilidad, bien sea para proteger los mercados locales o por visiones nacionalistas o ideológicas.

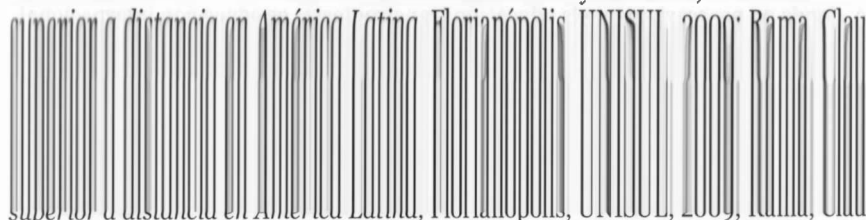
²³⁴ Gacel-Ávila, Jocelyne, "Educación transfronteriza e internacionalización de la educación superior: tendencias, oportunidades y riesgos", en Álvarez Gómez et al. (coordinadores), *Tecnologías para internacionalizar el aprendizaje*, Universidad de Guadalajara, 2005. En este ensayo se conciben las diferenciaciones de la educación transfronteriza y la educación internacional, asociadas al tema curricular y pedagógico, donde no necesariamente la educación transfronteriza es educación internacional.

Los espacios comunes de la educación superior regionales son, en este sentido, tanto una internacionalización controlada como también una defensa respecto a la globalización incontrolada y una derivación de las interrelaciones de los mercados económicos que imponen la movilidad de los factores en mercados fronterizos o regionales. Tales procesos de integración en materia de educación superior, que son, de hecho, una segunda opción de internacionalización, no se han expandido; al contrario, los impulsos de inicios de la década han quedado acotados y no han tenido desarrollos significativos y el espacio común de la educación superior en América Latina no está en el centro de la agenda regional.

LA TENDENCIA A LA VIRTUALIZACIÓN Y LA TENSIÓN DE LA DESPRESENCIALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CON LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

La virtualización o digitalización de la educación superior se ha constituido en una tendencia dominante de los sistemas universitarios para aumentar calidad, cobertura y disminuir costos. Ello se ha expresado en la expansión de ofertas de educación a distancia. A su interior, hemos analizado en el estudio de prospectiva referido una serie de tendencias que corresponde evaluar y reanalizar en la actualidad. En aquel momento, considerábamos diversas microtendencias que impulsaban la macro-tendencia a la virtualización. Se visualizaban tres grandes orientaciones. Una primera, dada por una tendencia a la hibridización a través de multimodalidades pedagógicas incentivadas por el fraccionamiento, la diferenciación institucional, la complejización y consorciación de la gestión. Como segunda tendencia, se refirió a la mercantilización y gratuitarización por una creciente oferta pública con una cada vez mayor tensión pública-privada, y como tercera orientación, el aumento de las regulaciones y la estandarización de los procesos. Así, la educación a distancia en América Latina era concebida como marcada por la hibridación pedagógica, la irrupción de nuevos proveedores privados y públicos, la fragmentación de los procesos educativos, la mercantilización de las ofertas, la consorciación de las diversas ofertas y un aumento de las regulaciones normativas locales.²³⁵

²³⁵ Lupion Torres, Patricia y Rama, Claudio, "Algunas de las características dominantes de la educación a distancia en América Latina y el Caribe", en *La educación*



Estas tendencias han tenido sus variaciones en estos años. En una revisión actual se observan en la región dos orientaciones muy marcadas dadas por la virtualización y la internacionalización de las prácticas y dinámicas pedagógicas de la educación a distancia. La propia virtualización permite que el fraccionamiento de los procesos educativos a distancia adquiera dimensiones internacionales, en una dinámica en la que se retroalimentan ambas realidades, pero donde lo dominante es la creciente inclusión de objetos abiertos de aprendizaje (*open educational resources*).²³⁶

Sin duda, el incremento del grado de virtualización viene desde fines de los noventa y está relacionado con la digitalización global de la economía y la sociedad y con su impacto en el aprendizaje, debido a su mayor eficiencia en la capacidad de retención de aprendizajes al incorporar la diversidad de recursos de aprendizaje que favorecen los ambientes virtuales y, sobre todo, la flexibilidad y los menores costos de oportunidades de las personas.

Hay múltiples impulsores de esta virtualización de la educación a distancia marcadas por lo económico, lo pedagógico y la cobertura, como el abaratamiento de los costos por la caída de los gastos en reproducción de los recursos de aprendizaje, la transferencia de parte de los costos a los estudiantes, así como, fundamentalmente, la capacidad de aumento de la cobertura por la flexibilidad de acceso y las mayores escalas, así como la mayor segmentación de la oferta. La virtualización se está implementando en casi todas las instituciones de educación a distancia de tipo semipresencial y en las instituciones presenciales, lo cual está promoviendo la propia internacionalización de la educación a distancia.

Las nuevas tecnologías, la política pública de incentivo a la educación a distancia, y el ingreso creciente de nuevos proveedores privados está empu-

dio, "Tipología de las tendencias de la virtualización de la educación superior en América Latina", *Diálogo Educativo*, vol. 8, núm. 24, mayo-agosto, pp. 341-355, 2008.

²³⁶ Santos, Andreia Inamorato dos, *Open Educational Resources in Brazil: State of the Art, Challenges and Prospects for Development and Innovation*, Moscow, UNESCO, IITE-Institute for Information Technologies in Education, 2011. <http://iite.unesco.org/pics/publications/en/files/3214695.pdf>. Véase también Litto, Fredric, "A Nova Ecologia do Conhecimento: Recursos Educacionais Abertos. Um Relatório do Brasil", en Morocho, Mary y Rama, Claudio (editores), *Las nuevas fronteras de la educación a distancia*, Loja, UTPL-Virtual Educa, 2012.

jando el aumento de la cobertura de esta modalidad. Las pocas estadísticas existentes muestran el aumento de esta matrícula expresada en la amplia diversidad de modalidades institucionales. En 2000, había 164 527 alumnos de modalidades de educación superior a distancia, localizados en 175 universidades, en su mayoría públicas, y que representaban 1.3% de la matrícula terciaria; la mayor parte era educación semipresencial.

A partir de la proyección de diversos estudios y datos nacionales, podemos asumir una hipótesis de crecimiento bajo que permitiría pensar la existencia de unos 1.6 millones de estudiantes inscritos en modalidades híbridas, que representarían más de 5% de la matrícula regional de América Latina para 2010. Ello se ha expresado con más intensidad en los países con sistemas más grandes, como México y Brasil, que tienen sistemas más sofisticados de relevar la información y reportan 10% de la matrícula nacional en estas modalidades; no obstante, muchos otros países con poca fiabilidad para esta información tienen dimensiones importantes de la cobertura a distancia que no están claramente relevados como Perú y Argentina. Estas dimensiones de matrícula, pesimistas, nos llevan a afirmar que la educación a distancia o las modalidades despresenciales de la educación superior ya se han conformado como una nueva realidad significativa del panorama de la educación superior en la región, y han alcanzado tasas de incremento anuales muy superiores a las de expansión históricas de la educación tradicional presencial. En este sentido, la educación a distancia ha dejado de tener un acceso reducido a élites que se define como menor de 5%.

En este aumento, se incrementa el cambio de las modalidades. En 2005, de 201 instituciones universitarias con educación a distancia sólo 11% tenían modelos puros exclusivamente a distancia o virtuales. La mayoría aún se basa en modelos híbridos con elementos presenciales y no presenciales, con diversidad de tecnologías y de materiales instruccionales correspondientes a las generaciones tecnológicas, por ventajas de rentabilidades, dificultades de reingenierías y marcos normativos (a favor o en contra). Sin embargo, se constata la expansión de ofertas de educación cien por ciento virtuales mediante plataforma sin ninguna actividad obligatoriamente presencial en México, Colombia, Puerto Rico y Panamá amparada en



A continuación, nos centraremos en la revisión de las tendencias que definimos a partir del estudio referido. En su oportunidad, constatamos un aumento de la diversidad de modelos educativos en la educación a distancia, del grado de mercantilización de ese mercado y de las regulaciones. En el marco de ese estudio, la virtualización era impactada por las demás macro-tendencias, es decir, la masificación, la regulación, la diferenciación, la mercantilización y la internacionalización. Ello se está cumpliendo y en tal sentido se podría sostener, a partir del enfoque anterior, que la educación a distancia aumenta su cobertura, diversifica sus modelos pedagógicos, es más regulada, se estaría mercantilizando y se internacionaliza. Tales tendencias no se están produciendo, sin embargo, en la misma dimensión en que se proyectaron.

Hibridación, multimodalidad pedagógica, fraccionamiento, diferenciación, complejización y consorciación

La expansión de la educación a distancia en los últimos años mantiene la hibridación, pero se confirma el crecimiento de las modalidades basadas en plataformas virtuales. Se están abandonando con rapidez los modelos semi-presenciales tradicionales de la primera generación, y el proceso de enseñanza se apoya en aulas virtuales, más allá de mantener componentes presenciales. Son modalidades pedagógicas y tecnológicas puras o híbridas, que combinan en muy diversa proporción dinámicas de enseñanza-aprendizaje presenciales, junto con componentes no presenciales virtuales, a distancia o abiertos, en los que la virtualización se constituye en la tendencia más significativa. Del mismo modo, tecnologías analógicas y digitales, además de una diversidad de materiales instruccionales planos, interactivos y de simulación, crecientemente soportados en plataformas. Plataformas, diversidad de recursos de enseñanza, incluyendo objetos abiertos y sistemas de evaluación automatizados es la tendencia dominante de la virtualización educativa. Lo tecnológico es el mayor impulsor.²³⁷

²³⁷ Para profundizar en este enfoque de restrictores e impulsores, ver Yip, George, *Globalización*, Madrid, Norma, 1994.

Esta hibridización resulta de las oportunidades tecnológicas, los costos y los marcos normativos y de concepciones académicas que han impuesto aun en la mayor parte de los países restricciones que obligan a componentes presenciales, sobre todo en las evaluaciones. En muchos casos, tales regulaciones determinan que las ofertas externas fraccionen los procesos educativos en componentes nacionales presenciales (en general, los exámenes y su apoyo) e internacionales virtuales (el proceso de enseñanza). Ello refuerza el creciente carácter bimodal de la educación, que en algunos casos permite a las personas, según sus necesidades, seleccionar su propia modalidad de enseñanza-aprendizaje, sea a distancia o presencial. Tales selecciones pedagógicas se dan tanto desde modelos de educación semipresencial, a partir de la inclusión de componentes virtuales, o desde modelos presenciales, al incluir componentes a distancia.

La posibilidad de esta bimodalidad de libre escogencia de recorridos académicos sólo se puede alcanzar con la existencia de similares estándares de calidad entre las diversas modalidades, lo cual está lejos de generalizarse. A pesar de esta falencia, se comienzan a mostrar algunas iniciativas en esa dirección. La UNAM de México plantea la necesidad de que sus estudiantes presenciales tengan alguna asignatura a distancia para adquirir las competencias que facilita esta modalidad. La UNAD de Colombia, por su parte, permite a sus estudiantes, en función de sus niveles de conectividad e intereses, matricularse en cursos virtuales, a distancia o semipresenciales.

Las TIC, que permiten el fraccionamiento de los procesos educativos a escala internacional, son utilizadas intensamente por las megauniversidades de los países centrales, que se aprovechan de las diversas escalas de costos nacionales, las restricciones normativas en los países de la región a la utilización exclusiva de modalidades virtuales, y a una dinámica de mercadeo basada en el uso intensivo de posgrados mixtos, sándwiches o en franquicias con componentes virtuales y presenciales asociados a la movilidad estudiantil. La tendencia a lo internacional facilita estas fragmentaciones o terciarizaciones educativas.

A la par de la posibilidad técnica de ese fraccionamiento de los procesos educativos, la localización de tutores, gestores o administradores se consolida en función de los diferenciales salariales de estos docentes y de los países y



regiones desde donde ejerzan su trabajo, lo cual es también la base sobre la

cual se tejen múltiples alianzas interuniversitarias. Este fraccionamiento se produce con más intensidad en el posgrado ante la incapacidad de ofrecer localmente todas las opciones disciplinarias, así como a menos controles de regulación de los mercados profesionales, y responde a la creciente movilidad académica docente y estudiantil, lo cual reafirma las ofertas globales dentro de modelos híbridos.

El fraccionamiento de los procesos de educación virtual es una variable meramente técnica impuesta por las tecnologías, pero el eje que determina la aceptación e intensidad en el uso de esta modalidad está ligado a costos, movilidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje y regulaciones locales, así como a los criterios de calidad prevalentes. La existencia de mecanismos de regulación para los proveedores externos, criterios generales de autorización o estándares regionales de evaluación y acreditación van a continuar contribuyendo a imponer ese fraccionamiento. En términos de calidad, con base en un enfoque por competencia, cada modalidad tiene mayores eficiencias de aprendizaje que otras para la adquisición de las distintas competencias.

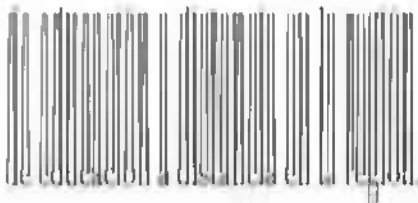
En este contexto, al interior de la propia región se facilita la gestación de múltiples alianzas interuniversitarias, e incluso la discusión sobre la creación de un espacio común de la educación superior. La comercialización o intercambio de recursos didácticos o de cursos cerrados, y las alianzas de redes de intercambio, se ha vuelto un escenario derivado de la propia especificidad de la educación a distancia. Sin embargo, ello se está realizando crecientemente gracias a un intercambio abierto a través de la Red y no mercantil debido a la expansión de los *open educational resources* (OER).

La educación a distancia en la región se está expandiendo con una alta diversidad de modelos pedagógicos, tecnológicos e institucionales, que cada vez más se basan en plataformas digitales con dinámicas semipresenciales. Con la virtualización se constata la expansión de la oferta de las tradicionales universidades públicas (búsqueda de nueva legitimación ante su inequidad de acceso presencial restringido), desde las universidades a distancia públicas por medio de una amplia reingeniería para ampliar cobertura y calidad; las universidades privadas del interior de los países como única forma de aumentar su oferta para alcanzar otras zonas, como son los casos de la UTLP de Ecuador, Belloso Chacín de Venezuela, la UAPA de República Dominicana,

Universidad de Bucaramanga de Colombia, Universidad de los Ángeles de Chimbote (ULADECH) de Perú, Universidad Blas Pascal y Universidad Católica de Santa de Argentina, la UNOPAR y la UNISUL de Brasil, entre otras. Igualmente, se advierte un proceso de virtualización de la educación presencial para desarrollar competencias con apoyo informático, dar seguimiento a los estudiantes a través de plataformas o promover ofertas específicas de educación a distancia.

También asistimos a nuevas ofertas públicas a distancia en la región, como la UAB, los CERES en Colombia, la municipalización de la educación superior en Cuba, la recién creada Universidad Abierta y a Distancia de México, así como numerosas universidades cien por ciento virtuales en los estados, también en México. Hay una reaparición del Estado en la educación a distancia, y se expanden o constituyen ofertas en estas modalidades para promover políticas de equidad al ampliar la oferta pública y un uso más eficiente de los recursos públicos ante el incremento de los costos de la educación presencial.

Una de las nuevas características que se mantiene está dada por la *consorciación* de las ofertas. Mientras que en las modalidades presenciales en la región no se han producido alianzas significativas o de efectivos trabajos compartidos entre las instituciones, en la educación a distancia se observa con más intensidad la realización de convenios o alianzas de intercambio o adquisición de recursos entre las instituciones. En la conformación de alianzas interuniversitarias a escala nacional para ofrecer educación virtual, destacan la Uvirtual Reuna (Chile), la Red Mutis (Colombia) y el Consorcio Clavijero (México). Incluso en este país se ha creado el Espacio Común de la Educación Superior a Distancia (ECOESAD) como un efectivo consorcio público para coordinar las ofertas, abrir cursos conjuntos y proponer posibilidad de una movilidad virtual. Al principio impulsado por el Politécnico Nacional, UNAM, Veracruzana, Guadalajara y León, se ha ido ampliando para alcanzar a 38 universidades públicas exclusivamente, debido a que sus matrículas son totalmente subsidiadas. En el sector privado, esto también se está produciendo, pero con menor intensidad. La propia constitución de las universidades a distancia de Brasil y de México es, de hecho, en forma de consorcios de instituciones públicas educativas, lo que evidencia una nueva modalidad de oferta



Mercantilización y gratuitarización: la tensión pública privada

Muchas de las ofertas locales se habían expandido en formas de pago. Algunas universidades públicas han usado esta modalidad como mecanismo de generación de recursos, por ejemplo la Universidad de Quilmes de Argentina o la Universidad Central de Ecuador, antes del establecimiento de la gratuidad con la Constitución de 2009. En otros casos, las ofertas virtuales tenían costos de matrículas superiores que los precios de las matrículas semipresenciales, como en la UNA de Venezuela, también antes de generalizarse la gratuidad.

Los volúmenes de capitales comprometidos, su focalización en los niveles de posgrado o en cursos de actualización, así como por el peso de la oferta privada nacional, fueron decisivos para que esta nueva modalidad de acceso a la educación superior se concretara con aranceles, aunque reducidos. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un cambio y ha aumentado la oferta pública en condiciones de gratuidad, incluso a medida que la oferta se focaliza en el grado, sus aranceles son decrecientes o gratuitos. Hay nuevas ofertas públicas a distancia que proceden de las universidades públicas autónomas cuya oferta es gratuita en Brasil o casi gratuita en México y Colombia, en la medida en que permiten niveles de equidad en el acceso que no siempre se pueden hacer realidad en las modalidades presenciales. Funcionan como sistemas de acceso de compensación para sectores tradicionalmente excluidos y se articulan con base en formas casi gratuitas.

En toda la región en el sector público, el costo por alumno en la modalidad a distancia es significativamente menor que en la educación presencial; ello facilita mayor orientación del gasto educativo hacia esta modalidad al lograr ofrecer mayores cupos. Esto se constata en México, Brasil Colombia y Venezuela. En este sentido, podemos formular la existencia de una tendencia diferenciada que refiere a una mayor propensión a la gratuidad por parte de la oferta pública y un cambio en las lógicas de competencia en este mercado. El aumento de la gratuidad de la oferta pública de educación a distancia está vinculado en casi todos los casos a cupos y sistemas selectivos de acceso que tenderán a restringirse a medida que la demanda se eleve para esta modalidad.

Una de las expresiones de la gratuidad se está dando con la expansión de los objetos abiertos de aprendizaje reutilizables y la existencia de amplios repositorios de acceso abierto, así como la generalización de las plataformas de fuente abierta. La tendencia a la gratuidad de los precios presiona hacia abajo las estructuras de costos. Ello, a su vez, impacta en el desarrollo de sistemas de enseñanza más automatizados

Regulaciones y estandarización

Se había visualizado como una tercera tendencia en la región el avance en el establecimiento de regulaciones normativas y de sistemas de aseguramiento de la calidad para las modalidades de educación no presenciales.²³⁸ Lo anterior, como resultado de la necesidad de regular una realidad en crecimiento y de la necesidad de poner en práctica estándares para limitar el ingreso de las ofertas transfronterizas y, en algunos casos, controlar la expansión privada, como en Brasil, donde la educación a distancia era y es, en su mayoría, privada.²³⁹ Además, se presentan demandas de regulación internacionales sobre la educación a distancia, que provienen de países desde los cuales se emite la oferta. Sin bien aún nos encontramos en los inicios de la construcción de una arquitectura reguladora de la educación a distancia, tanto en los estándares, la acreditación, como en los ingresos internacionales, se aprecia en las discusiones y en las declaraciones gubernamentales la necesidad de avanzar hacia marcos normativos internacionales que faciliten la movilidad y el reconocimiento internacional de las certificaciones. La UNESCO y la OCDE han formulado un cuerpo de recomendaciones para los diversos actores, en los cuales se plantea a los gobiernos la aprobación de marcos normativos que diseñen estándares de calidad y criterios compartidos de

²³⁸ Al respecto, véase UTPL-CALED, *Leyes, normas y reglamentos que regulan la educación a distancia y en línea en América Latina y el Caribe*, Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador, 2012; Mena, Marta, Facundo, Ángel y Rama, Claudio (editores), *El marco normativo de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, UNAD Virtual Educa, ICDE, 2008.

²³⁹ Vianney, João y Lupion Torres, Patricia, “La educación a distancia en el Brasil”, en Claudio Rama y José Pardo (editores), *La educación superior a distancia: miradas diversas desde Iberoamérica*, Caracas, INTEVED, 2010.

autorización y funcionamiento.²⁴⁰ Estas recomendaciones de implantar políticas nacionales de regulación de la educación a distancia y de convalidación de diplomas para la enseñanza transfronteriza, se apoyan en los riesgos de que los estudiantes sean víctimas de información engañosa y proveedores deshonestos; en la presencia de organismos poco fiables de garantía de calidad y convalidación de títulos; en la existencia de formación de mala calidad. Las causas de las regulaciones son más amplias: aprovechar las TIC; crear estándares de la producción a distancia; facilitar la articulación con ofertas presenciales; legitimar las certificaciones; favorecer un mayor acceso a la educación superior; reducir la deserción; y generar oportunidades laborales y sociales para docente e instituciones.

²⁴⁰ La UNESCO, en 2006, ha propuesto un código de buenas prácticas y ha reconocido, de hecho, la dificultad de pretender establecer una convención internacional que es obligante para las partes firmantes. Ver *Directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140616s.pdf>

Epílogo

Una nueva realidad de la universidad latinoamericana

En el 2000, apenas 168 000 estudiantes universitarios de América Latina y el Caribe estudiaban con modelos pedagógicos a distancia o semipresenciales. Eran apenas el 1.3% de la matrícula regional. En 2012 se calcula que alcanzaron 1.7 millones los estudiantes insertos en programas semipresenciales, virtuales o a distancia, y representarían casi 7% de la matrícula en la región. Con una tasa anual de aumento de más de 30%, la educación a distancia en sus diversas expresiones se está constituyendo en uno de los sectores más dinámicos de la formación profesional en el ámbito universitario. Su importancia, incluso, es aún mayor, ya que gran parte de los estudiantes de la educación a distancia están insertos en programas de educación continua. La expansión es creciente y tal vez sea imposible medir a futuro el tamaño del sector, ya que son cientos de universidades e instituciones de educación superior que están incursionando en la incorporación de tecnologías de comunicación y diseñando modelos educativos mixtos, híbridos o semipresenciales o cien por ciento virtuales o a distancia. Hace un tiempo había un corte abrupto entre las instituciones a distancia y las que sólo ofrecían programas presenciales. Esas fronteras se están difuminando en una nueva educación cada vez más integrada de pedagogías y modalidades de aprendizaje. La educación presencial se está virtualizando, así como también la tradicional educación a distancia semipresencial de pri-

mera generación, en el marco de una confluencia que incluye componentes tecnológicos y que va asumiendo lógicas de una educación digital.

En un proceso en curso en la región que venía desde los años ochenta y que se ha ido expandiendo poco a poco, a pesar de las múltiples restricciones políticas, académicas y en algunos casos normativas. El nacimiento y la propia expansión de esta modalidad educativa, en general, se dieron con ausencia de políticas públicas de regulación, y más aún, de un cierto ocultamiento de esta realidad educativa, ante sistemas estadísticos que no permitían captar los cambios. Eran unos pocos casos en el sector público, como la UNED (Costa Rica), la UNAD (Colombia) y la UNA (Venezuela), los que siempre tuvieron una mayor visibilidad y se convirtieron en modelos de política pública, o en el sector privado, como el TEC (México) y la Universidad de Loja (Ecuador), que no alteraban el tradicional panorama presencial dominante. Algunas otras ofertas educativas a distancia no estaban develadas con claridad en las estadísticas, lo cual daba un cierto ocultamiento de una realidad, que aunque pequeña, estaba en lento, pero persistente crecimiento. Este modelo pedagógico a distancia, carente de tecnologías interactivas y que asumió la forma de educación semipresencial abierta, se expandió con la aparición, hacia finales de los noventa, de nuevos proveedores en casi todos los países, tal como fueron, por ejemplo, la Universidad del Caribe y la Universidad Abierta para Adultos, en República Dominicana; la Universidad de Salta y la Universidad Blas Pascal, en Argentina; la Universidad URBE, en Venezuela, o la Universidad de los Ángeles de Chimbote, en Perú, que ingresaron con los mismos modelo de educación a distancia semipresencial abierta y fueron aumentando el peso de esta modalidad.

Sin embargo, ha sido hace poco, con las tecnologías digitales, en los inicios del 2000 cuando la educación a distancia en América Latina ha entrado a una nueva fase con el aumento de proveedores y matrículas. Ello está planteado al inicio de una nueva generación de la educación a distancia, con pluralidad de instituciones que tienen oferta ante el aumento de las demandas que visualizan una mayor aceptación y un mejoramiento de la calidad. Lo anterior promueve una lenta transformación desde los modelos educativos tradicionales a distancia que se apoyaban en modalidades semipresenciales, el libro y otros materiales instruccionales impresos como determinantes de los procesos de enseñanza-aprendizaje y un docente tutor.

La aparición de las nuevas tecnologías ha permitido la utilización de modalidades y pedagogías más diversas: desde modelos híbridos, que combinan elementos abiertos (libros), analógicos (medios hertzianos), digitales (internet), sobre la base de la propia convergencia digital, o la irrupción de modalidades cien por ciento virtuales. Aún más, en este camino de inclusión de tecnologías irrumpe una nueva modalidad dada por la automatización completa de los procesos de enseñanza, que podríamos visualizar como una tipología adicional dada por universidades automatizadas. Las diversas expresiones de la modalidad a distancia también han significado un enorme incentivo al ingreso de nuevos proveedores, tanto locales como internacionales, en el campo de la educación superior en la región, lo cual ha aumentado la variedad y la competencia en todos los mercados terciarios.

El nuevo contexto de demandas sociales de acceso, el cambio en la política pública, el aumento de controles de calidad y el relativo abaratamiento de los costos, están impulsando que todas las instituciones que brindaban ofertas de educación, y entre ellas también las tradicionales a distancia, estén centradas en los últimos años en un proceso de transformación derivado de la incorporación de las tecnologías de comunicación. Es una transición, que en algunos casos de la educación a distancia, asume formas de reingenierías organizacionales, dadas por el pasaje desde tecnologías analógicas a tecnologías digitales, desde modalidades de comunicación unívocas hacia modalidades de comunicación biunívocas, desde soportes hertzianos con baja segmentación, alta cobertura, pero acotadas a las fronteras nacionales dadas las características de las autorizaciones de potencia y altura de torre de los medios de esos medios de comunicación hacia mecanismos y modalidades de comunicación a través de las redes digitales; no carecen de límites geográficos de cobertura y, por ende, en este caso tales reingenierías pueden incluir dinámicas internacionales. Desde materiales instruccionales planos hacia procesos de aprendizaje en red que permiten el hipertexto como mecanismo de aprendizaje y de los modelos de simulación digitales que se articulan a las concepciones más modernas sobre la experimentación como mecanismos de aprendizajes más eficientes.

Pero también es el inicio de un cambio en los tradicionales sistemas pedagógicos presenciales de tiza, lengua y pizarrón que han caracterizado a la educación superior durante décadas. La irrupción de las TIC desde los noven-

ta han planteado tanto la posibilidad de un nuevo paradigma instrumental de formación profesional y transformaciones en las instituciones que tenían ofertas presenciales.

La educación a distancia en la región antes resistida por los cuerpos académicos y políticos, hoy está siendo vista como parte de un nuevo paradigma más eficiente fundamentado en las teorías interactivistas, en el constructivismo, en la mayor flexibilidad que estas pedagogías permiten, en el acceso de más personas antes marginadas de la educación superior. Sin embargo, aún se mantienen los viejos paradigmas catedráticos que se expresan en resistencias y marcos normativos que están limitando en algunos países la plena utilización de las tecnologías de la comunicación.

A pesar de que la región ha aumentado en su conectividad, en el acceso a internet, en la normativa de habilitación y en la atención a esta modalidad por parte de los sistemas de aseguramiento de la calidad, se constata el relativo mantenimiento de resistencias a incorporar de manera plena las potencialidades de la educación virtual. Dicha resistencia a la educación digital hoy crea debilidades a los sistemas de formación profesional en tanto ella se conforma como el único mecanismo para adquirir las competencias informacionales e informáticas que reclaman con urgencia los mercados laborales profesionales. Sin embargo, a escala global estas modalidades siguen avanzando y llegando a nuestras costas y a formar las competencias y demandas necesarias.

Апехо

Anexo

Modelo para el análisis del proceso de despresencialización

La existencia de diversas restricciones sociales y jurídicas determina una amplia diferenciación en los impulsos que actúan en los ámbitos educativos en el proceso de virtualización. A efecto de medir y traducir en un indicador cuantitativo que apoye el análisis, se ha llevado a cabo una encuesta a especialistas en educación a distancia que buscar relevar el diferenciado nivel de acción que sus actores tienen sobre la virtualización de la educación superior. Tal esquema se desarrolló a partir de definir una metodología que permitiera identificar cuantitativamente los grados de impulsos y de modo indirecto los niveles de resistencia de los actores sociales e institucionales frente al proceso de virtualización, que es la modalidad más significativa de la socialización y expansión del modelo tecnológico de la sociedad del conocimiento en los diversos sistemas educativos.

MODELO DE DEFINICIÓN DE LA VELOCIDAD DE LOS ACTORES (VELA) CASO: VELOCIDAD DE LOS IMPULSORES DE LA EDUCACIÓN VIRTUAL EN AMÉRICA LATINA

El cuadro anexo es la tabulación del resultado de una encuesta de opinión sometida a especialistas de educación superior en toda la región, de su visión sobre la velocidad de la acción de diversos actores sociales de impulsar la virtualización de la educación superior en la región, utilizando una metodología personal denominada VELA (velocidad de los actores)

	Actor-contexto	Velocidad (km/hora)
1	Traducción a una velocidad de los impulsos generados por las nuevas tecnologías	110
2	Traducción a una velocidad de los impulsos generados por las institución de educación superior privadas	74
3	Traducción a una velocidad de los impulsos generados por las acciones de las universidades públicas	61

4	Traducción a una velocidad de los impulsos generados de las universidades en general	55
5	Traducción a una velocidad de los impulsos generados por las políticas de gobierno de reducción del gasto en educación	77
6	Traducción a una velocidad de los impulsos generados por las universidades de educación a distancia	73
7	Traducción a una velocidad de los impulsos generados por las megauniversidades y las universidades extranjeras a la región	88
8	Traducción a una velocidad de los impulsos generados por los eventos académicos internacionales	71
9	Traducción a una velocidad de los impulsos generados por las demandas de cobertura que no son cubiertas por la educación presencial	69
10	Traducción a una velocidad de los impulsos generados por las recomendaciones y acciones de los organismos internacionales	68
11	Traducción a una velocidad de los impulsos generados por los grupos académicos	65
12	Traducción a una velocidad de los impulsos generados por las agencias de aseguramiento de la calidad	50
13	Traducción a una velocidad de los impulsos generados por las políticas gubernamentales	62

La conclusión de la tabulación anterior nos permite identificar el panorama y clasificar el rol de los diversos actores como impulsores y restrictores medios o como impulsores y restrictores fuertes del proceso de virtualización de la educación superior, definida ésta como la variable que muestra la incorporación de las nuevas tecnologías y, por ende, de los nuevos modelos de sociedad en las prácticas y dinámicas educativas. La clasificación define a las incidencias medias a partir de una desviación de 10% respecto a la media, y a las incidencias fuertes como superiores e inferiores a dicho rango.

Impacto de los diversos actores sobre el proceso de virtualización de la educación superior en América Latina

Impulsores fuertes	Nuevas tecnologías Megauniversidades externas Dinámicas económicas Grupos académicos vinculados a la EaD Universidades de educación a distancia	Más de 85 km
--------------------	---	--------------

Impulsores medios	Universidades privadas Políticas de reducción del gasto público Eventos académicos Recomendaciones internacionales Demandas no cubiertas Políticas gubernamentales Universidades públicas tradicionales	Entre 60 y 85
Restrictores medios	Académicos Profesionales en ejercicio	Entre 45 y 60
Restrictores fuertes	Agencias de aseguramiento de la calidad Organismos profesionales Sindicatos	Menos de 45

La reforma de la virtualización de la universidad. El nacimiento de la educación digital se terminó de imprimir en Equilátero, Montemorelos 129, Col. Loma Bonita, Zapopan, Jalisco, México.

Esta edición consta de 200 ejemplares.

Editado en la Coordinación de Recursos Informativos de UDGVirtual por: Angelina Vallín Gallegos, edición; Brígida del Carmen Botello Aceves, corrección de estilo; José Mariano Isaac Castañeda Aldana, diseño, diagramación e infografía.

La presente obra busca develar las líneas centrales de una gran reforma en curso en los sistemas universitarios en Latinoamérica. El estudio apunta a revelar algunos de los cambios que se están produciendo en la gestión, el financiamiento, la cobertura, las dinámicas pedagógicas, los actores sociales y los niveles de pertinencia y calidad. Sus diversos capítulos propenden a analizar la amplitud de los cambios e impactos sobre los sistemas educativos, y mostrar cómo irrumpe una nueva economía de la educación; cómo beneficia nuevos accesos y grupos sociales; cómo cambian en los paradigmas y dinámicas de los sistemas de evaluación que tienden a focalizarse en medir los aprendizajes, así como en las lógicas geográficas que impulsa la internacionalización con ofertas educativas globales de forma automatizadas a través de la red.

Aunque la prospectiva es siempre difícil, intenta analizar las formas más profundas de los impactos y las derivaciones de la educación digital a través de la automatización y robotización pedagógicas. El estudio expone cómo estos cambios, a la vez que contribuyen a una mayor diferenciación y a nuevas tipologías institucionales, van promoviendo no una modalidad, sino una transformación de la educación para conformarse como una educación digital con cada vez menores diferencias entre modalidades.

