

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

Ángel H. Facundo D., Ph.D⁶⁷

RESUMEN

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

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

ABSTRACT

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

INTRODUCCIÓN

Las complejidades del marco normativo colombiano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La metodología para el análisis

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

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

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

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

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

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

LAS DOS MARCOS NORMATIVOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

72 Ibidem.

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

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

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

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

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

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

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

Prioridades en la normatividad del Sistema de educación superior

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

80 Reglamentado por Decreto 2343 de 1980.

81 Reglamentadas por el Decreto 3191 de 1980.

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

83 Reglamentada por el Decreto 1074 de 1980.

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

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

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

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

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

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

84 Ley 30 de 1982, artículo 34.

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

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

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

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

86 Ley 30 de 1992, artículo 38.

87 Entre otras, la Sentencia C-743/99

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

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

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

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

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

90 Creado por la Ley 30, artículo 56.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El período de irrupción y legitimación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La segunda norma específica que se expide, es el Decreto 1820 de 1983. Éste avanza en aspectos financieros (crea un “Fondo para la promoción de la educación superior abierta y a distancia” y ordena abrir en el ICETEX -la entidad oficial de crédito educativo- una línea especial para la financiación de la matrícula de los programas a distancia); e igualmente reglamenta algunos aspectos académico-administrativos:

- Explicita que esta modalidad educativa es parte integrante del sistema de educación superior¹⁰²: “la educación a distancia forma parte del Sistema de Educación Superior” de que trata el Decreto ley 80 de 1980”; y somete a las nuevas instituciones y programas a licencias, aprobaciones y autorizaciones del sistema.
- Precisa la definición dada en el decreto anterior: “En la educación superior abierta y a distancia, la relación profesor/alumno habitualmente no es presencial sino mediatizada, a través del uso de uno o varios medios de comunicación. No obstante, deberán programarse sesiones presenciales. Por adaptarse con mayor flexibilidad a las circunstancias de lugar y tiempo del alumno, hace posible un acceso más amplio de las personas a los procesos educativos” (artículo 2, párrafo).
- Determina algunas características generales del “modelo” a seguir:
 - Los planes de formación podrán ser “total o parcialmente desescolarizados” (artículo 3);
 - los programas a distancia “deberán ofrecer un Nivel Introductorio, entendido como un conjunto de contenidos y actividades docentes, que proporcionen los conocimientos

101 Unisur. Unisur y la Educación Superior Abierta y a Distancia. Bogotá: Unisur, 1983. Tomado del Prólogo de Bernal Alarcón, Hernando.

102 En los documentos oficiales de la época se hablaba del “Subsistema de Educación a Distancia”.

mínimos y ayude a que el alumno conozca y comprenda los métodos específicos de la educación superior abierta y a distancia y sus sistemas de trabajo" (artículo 4);

- "se deberá utilizar por lo menos materiales impresos de autoinstrucción y la tutoría. Las Instituciones podrán utilizar la radio, la televisión, el audiocasete, el videocasete y otros medios complementarios" (artículo 5);

- los programas de educación superior abierta y a distancia, "deberán contemplar por lo menos una prueba sumativa o final en forma presencial" (artículo 6);

- las instituciones "podrán organizar centros regionales, zonales o locales, para prestación de servicios a los usuarios de tales programas. Dichos centros no tendrán el carácter de seccionales" (artículo 7);

- Los programas de educación superior abierta y a Distancia, podrán planearse para una duración limitada a satisfacer necesidades sectoriales, regionales o nacionales (artículo 8).

- Autoriza la transformación de programas presenciales a la modalidad a distancia o viceversa, previa solicitud escrita al ICFES y el correspondiente estudio para justificar la transformación del programa y garantizar su calidad. Igualmente autoriza la transferencia de estudiantes. Y,

- Faculta utilizar parte del horario de TV y radio destinado a la educación en los canales nacionales, para programas de educación a distancia.

A las instituciones se las deja en libertad de desarrollar sus programas, dentro de estos parámetros. El incentivo fueron los recursos financieros que se otorgaron¹⁰³. Así las cosas, un total de 38 instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, emprendieron programas de educación a distancia, la mayoría en el nivel tecnológico. Valga anotar que un buen número de instituciones

¹⁰³ Además del Fondo mencionado en el Decreto, se utilizaron recursos de un crédito BID por \$65 millones, del cual fueron beneficiarias 18 instituciones; y del proyecto PNUD/UNESCO/82/027, destinado fundamentalmente a la capacitación.

desarrollaron sus programas con equipos diferentes a sus docentes de trayectoria. En algunos casos, incluso los edificios estaban por fuera de sus campus. Y unas pocas definieron sus políticas al respecto, enfrentando críticamente los parámetros oficiales.

Tal fue el caso de la Universidad del Valle. Explícitamente enunció que la educación a distancia es una "opción, no la alternativa, a través de la cual se pueden aplicar oportunidades de educación..."; "los programas de EaD requieren integrarse a los procesos académicos y administrativos de las actividades cotidianas de la vida universitaria"...: "la EaD no debe eliminar la presencialidad, no es simplemente una escuela por correspondencia o de cursos por radio.."; "la EaD al ser planteada como una estrategia pedagógica debe concebirse como una hipótesis en experimentación. Por consiguiente debe ser objeto de investigación pedagógica en forma permanente..."; "la modalidad EaD debe ser considerada como una opción para el desarrollo total o parcial de todas las carreras universitarias, en igual forma la modalidad presencial debe incorporarse en forma significativa en los programas a distancia..."; "los programas de EaD requieren controlar la tradición unidireccional de la comunicación y el deterioro que se da en las relaciones tutor-alumno a través de diversas estrategias pedagógicas"...; "vincular en forma participativa a los tutores y alumnos de los programas de EaD a las actividades culturales, deportivas y académicas que posea la sede central..."; "promover la autoevaluación sistemática de los programas de EaD para lograr su reciclaje permanente y, en esta forma, estar revitalizándolos"¹⁰⁴.

Los análisis sobre esta primera etapa muestran que si bien el fomento fue fundamental para legitimar la modalidad de educación a distancia en el país, ésta no logró ni los crecimientos esperados, ni una sólida consolidación. El énfasis en un modelo que, en buena medida, se fundamentó en el apoyo de la "tutoría" (en no poca medida, convertida en "clase" presencial), pudo haber influido en que una no despreciable proporción de las prácticas de la modalidad se asemejara

104 Citado por Serna, Humberto. "Estructura Técnica". En: *Del sueño a la realidad*, op. Cit. Págs. 51-52.

más a una educación presencial ofrecida en sitios remotos o a una educación semi-presencial, que a una nueva conceptualización, organización flexible de contenidos, producción y entrega de contenidos que emplearan los diferentes medios disponibles y una pedagogía realmente centrada en el aprendizaje, fundamentales en metodología abierta y a distancia.

No obstante el apoyo financiero otorgado durante el período, fue escasa la investigación y experimentación sistemática con procesos multimediales, con métodos pedagógicos flexibles o con nuevas formas de organización institucional. El peso de la educación tradicional se hizo sentir en todos estos aspectos. De hecho, la acumulación de experiencias o de materiales multimediales de aprendizaje autónomo que hubiesen facilitado el tránsito hacia las tecnologías digitales y hacia la “virtualización” que se iniciaba ya al final del período, fue escasa. Estos aprendizajes debieron hacerse en buena medida por instituciones que no fueron precisamente parte del proceso institucional antes descrito¹⁰⁵.

La educación a distancia y “virtual” durante la vigencia de la Ley de Educación Superior

El 1992, al momento de expedirse la nueva Ley de Educación Superior, un importante número de instituciones ofrecían programas a distancia. Sin embargo, la única referencia que se hace en la ley 30 de 1992 a esta modalidad, es el artículo 15, que aseveró lacónicamente: “Las instituciones de Educación Superior podrán adelantar programas en la metodología de educación abierta y a distancia, de conformidad con la presente Ley”. Es decir, no se consideraron ni tomó medida alguna frente a los avances que se realizaban en la

¹⁰⁵ Al inicio de los noventa, el Instituto Tecnológico de Monterrey invitó a diversas instituciones de educación superior colombianas para compartir innovaciones tecnológicas en materia de educación. A esta invitación respondió inicialmente la Universidad Autónoma de Bucaramanga, que comenzó con diplomados presenciales en diferentes áreas del conocimiento y posteriormente procesos de educación a distancia a nivel de post-grado, utilizando la tecnología satelital. Posteriormente, en 1996, se inician los procesos de educación basados en plataformas digitales (educación virtual). A estos procesos se unieron siete universidades más que conforman denominada la Red Universitaria Mutis.

modalidad, ni en las ciencias cognitivas o en las tecnologías digitales que, al menos a nivel internacional, estaban permitiendo el salto hacia la tercera generación de educación a distancia: la denominada “educación virtual”.

Más aún, durante los 26 años recorridos durante este segundo período, sólo tres normas hacen referencia a la educación a distancia y “virtual”. Todas son de relativamente reciente expedición.

La primer norma durante este período es el Decreto 2566 de 2003 que –como se indicó- estableció las 15 condiciones o requisitos mínimos para el ofrecimiento de programas de educación superior. Este decreto tuvo sólo dos cortas referencias a la educación a distancia. La primera se hace indirectamente por vía de una modificación introducida mediante el Decreto 2170 de 2005 que precisa los aspectos curriculares (artículo 4) en los programas a distancia. Este decreto modificó el texto original del decreto 2566 que indicaba que “las características específicas de los aspectos curriculares de los programas serán definidas por el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de las instituciones de educación superior, las asociaciones de facultades o profesionales o de pares académicos, siguiendo los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional en el presente decreto”. Lo substituyó por otro texto que exigía explícitamente que “los programas académicos de educación superior ofrecidos en la metodología de educación a distancia deberán demostrar que hacen uso efectivo de mediaciones pedagógicas y de las formas de interacción apropiadas que apoyen y fomenten el desarrollo de competencias para el aprendizaje autónomo y la forma como desarrollarán las distintas áreas y componentes de formación académica”.

La otra mención es el “parágrafo” (sic) del artículo 10 del Decreto 2566 que se refiere a los medios educativos: “Para programas que se desarrollen en la metodología de educación a distancia, la institución deberá disponer de los recursos y estrategias propios de dicha metodología, a través de las cuales se atiende el acceso permanente de todos los estudiantes y profesores a la información,

experimentación y práctica profesional, necesarias para adelantar procesos de formación, investigación y proyección social. Igualmente, se demostrará la existencia de procedimientos y mecanismos empleados para la creación, producción, distribución y evaluación de materiales de estudio, apoyos didácticos y recursos tecnológicos con soporte digital y de telecomunicaciones, y acceso a espacios para las prácticas requeridas". Como se dijo anteriormente, esta norma fue derogada recientemente y reemplazada por la Ley 1188 de 2008.

La segunda no es una norma legal en sentido estricto, sino un "documento" del Consejo Nacional de Acreditación – CNA que al trazar lineamientos, opera como tal. Luego de diez años en los que se tuvieron lineamientos únicos sin diferenciación para programas presenciales como de distancia, se conformó un grupo de diversas instituciones con el fin de hacer una "propuesta" de lineamientos específicos para la acreditación de programas en la modalidad a distancia y "virtual"¹⁰⁶, cuya "versión preliminar" fue expedida en el 2005¹⁰⁷.

Al analizar este "documento especial", resaltan los reconocimientos que se hacen en la introducción. De una parte, se habla de "ausencia de buenas referencias bibliográficas, que recojan el devenir histórico de esta modalidad en nuestro medio y que hace obligatorio recurrir a fuentes externas". De otra, y si bien la sociedad del conocimiento propone nuevos paradigmas de organización de esta modalidad, todavía el sistema educativo colombiano no los ha explorado, ni explotado todo el potencial de las tecnologías digitales. Finalmente, al recoger diversos conceptos de educación a distancia, considera

106 Consejo Nacional de Acreditación. Indicadores para la autoevaluación con fines de acreditación de programas de pregrado en las modalidades a distancia y virtual. Versión preliminar. Bogotá: CNA, 2005. Serie de documentos especiales No. 3.

107 Valga aclarar que el documento especial del CNA al cual se hizo referencia fue modificado en el 2006 en dos factores para adecuar sus indicadores a la "educación virtual". Ello se debió a la insistencia, dentro del grupo que elaboró el documento inicial, de establecer diferencias entre la educación a distancia "tradicional" y la "educación virtual", reclamo que ha venido repitiéndose. Sin embargo, aún con dichas modificaciones, este documento parece quedarse corto para efectos de la "acreditación de alta calidad". Se asemeja más a las condiciones mínimas de calidad del registro calificado. Así lo han expresado algunas instituciones y pares evaluadores. Cfr: CNA. Indicadores para la autoevaluación con fines de acreditación de programas de pregrado en las modalidades de educación a distancia y virtual. Versión preliminar. Bogotá: CNA, 2006.

que este sistema educativo debe superar la concepción meramente metodológica y procedimental.

Este último reconocimiento se realiza a partir de las que denomina "características especiales" de esta estrategia educativa: disponer de medios y mediaciones que liberan realmente a las personas de las limitaciones de tiempo y espacio; ofrecer contenidos para los diferentes estilos cognoscitivos, condiciones de aprendizaje y ritmos; permitir autogestionar y estructurar la información de manera flexible; realizar interrelaciones formativas simétricas que cambian fundamentalmente el rol tradicional de los actores del proceso educativo; y avanzar en la construcción del conocimiento de forma colectiva. En una palabra, permitir nuevas relaciones con el saber.

Sin embargo, aunque indica que su conceptualización debe hacerse "desde su propia epistemología"; admite el impacto que tendrán las tecnologías en el desarrollo de la educación; e indica que debe comenzarse "a formular un nuevo paradigma para la educación a distancia fundamentado en sus principales características, reafirma -sin embargo- que "el proceso educativo en la modalidad a distancia no es muy diferente del que ocurre en las modalidades más tradicionales". Lo que faltaría es "la consolidación de una comunidad académica que respalde el quehacer de la modalidad a distancia".

Luego de dicha introducción, que refleja el debate y las contradicciones existentes, el documento expresa los lineamientos para la autoevaluación de programas en esta modalidad que deseen acreditarse como de alta calidad. Sin embargo, la propuesta siguió el mismo modelo, criterios y factores definidos para la evaluación de programas presenciales. Las "especificidades" que se introdujeron para la educación a distancia son ajustes mínimos, a nivel de los indicadores, y sólo en cuanto a la producción de materiales. La situación en cuanto a "acreditación de programas" quedó entonces prácticamente en el mismo estado de cosas anterior.

La tercera norma específica de este período es la Resolución 2755 de 2006 del Ministerio de Educación Nacional, que define las características mínimas de calidad para la obtención del registro calificado de programas a distancia. Esta norma, no obstante su modesto carácter legal¹⁰⁸, es sin duda la más específica y la que logra mayores avances, especialmente frente a la educación a distancia de tercera generación, la denominada "educación virtual" o educación basada en entornos digitales¹⁰⁹, que había aflorado durante el período.

Esta norma se inicia expresando una nueva definición: "Para efectos de esta resolución, se entiende por educación superior a distancia aquella metodología educativa que se caracteriza por utilizar ambientes de aprendizaje en los cuales se hace uso intensivo de diversos medios de información y comunicación y de mediaciones pedagógicas que permiten crear una dinámica de interacciones orientada al aprendizaje autónomo y abierto; superar la docencia por exposición y el aprendizaje por recepción, así como las barreras espacio-temporales y las limitaciones de la realidad objetiva mediante simulaciones virtuales; adelantar relaciones reales o mediadas y facilitar aprendizajes por indagación y mediante la colaboración de diversos agentes educativos" (artículo 1º).

Los artículos restantes determinan algunos elementos básicos para la obtención del "registro calificado" de programas de la modalidad, que no habían sido considerados en el Decreto 2566 de 2003.

108 En términos jurídicos las Resoluciones son normas de menor rango. Si bien establecen parámetros de obligatorio cumplimiento, las resoluciones son expedidas sólo con la firma del ministro del ramo y pueden ser revocados igualmente por él. Como tal, requieren menor concertación que un Decreto y por supuesto que una Ley, y como tal presentan menor estabilidad.

109 La educación a distancia de tercera generación, "educación virtual" o educación basada en entornos digitales ingresa al país por varias vertientes. La primera fue la alianza establecida por la Universidad Autónoma de Bucaramanga y otras instituciones con el Instituto Tecnológico de Monterrey. La segunda vertiente es el desarrollo mismo de la educación a distancia. En esta, el más claro exponente es la Unidad Universitaria del Sur de Bogotá que, en 1997, se convirtió en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD. En el 2005, gracias a sus avances, es reconocida como "Universidad" y, un año más tarde, hace su ingreso a la "educación virtual". En la actualidad esta institución cubre la mitad de los estudiantes de distancia en el país, con 43 sedes propias y una en el exterior. Y, la tercera vertiente es el surgimiento de instituciones exclusivamente virtuales. Actualmente el país cuenta con 25 instituciones con planes estratégicos virtuales, y con 41 programas de educación superior completamente virtuales.

Así, por ejemplo, entre los “aspectos curriculares” se indica que, además de aquellos específicos del campo académico, el programa debe desarrollar competencias para: autogestionar el conocimiento; utilizar diversos medios, para buscar, clasificar, seleccionar y contrastar información; trabajar en grupo; utilizar medios de información y comunicación requeridos por la metodología específica del programa; asegurar el desarrollo de competencias cognitivas y comunicativas en lengua materna y en una segunda lengua; proponer un modelo pedagógico que guíe al estudiante dentro de una estructuración flexible y dar la posibilidad de seguir diferentes rutas; presentar los contenidos en diversos formatos multimediales e hipertextuales; seguir los estándares internacionales tanto en producción como administración de los contenidos; y hacer explícitas las estrategias de inducción sobre interrelaciones, formas de acompañamiento, de seguimiento, autoevaluación y evaluación propias de la modalidad y utilizadas por la institución (artículo segundo).

Define igualmente que los programas a distancia deben tener el mismo número de créditos de los programas presenciales, aunque deja en libertad a las instituciones el cálculo de los mismos (artículo tercero).

En relación con el personal académico, ordena a las instituciones disponer de un cuerpo profesoral suficiente y capaz de asumir las diferentes funciones de estructuración curricular en la metodología a distancia, producción de contenidos, diseño en los diferentes lenguajes multimediales, administración de estudiantes remotos, orientación académica, tutoría, seguimiento e interacción con los estudiantes, y evaluación de los mismos; explicitar en el programa las políticas y estrategias de seguimiento y tutoría de los estudiantes; y garantizarle al cuerpo profesoral planes de actualización permanente en el manejo de los recursos y medios propios de la educación a distancia, así como acceso a los recursos tecnológicos previstos para los cursos (artículo cuarto).

En cuanto a los medios educativos, señala que los programas en educación a distancia deben disponer de recursos y políticas de desarrollo de tales medios, que garanticen su permanente actualiza-

ción frente a la rápida obsolescencia; de convenios que garanticen las condiciones logísticas e institucionales suficientes para el desarrollo de las prácticas profesionales; de laboratorios físicos o virtuales de apoyo a la actividad académica e investigativa; y de materiales de apoyo multimedial: audio, video, animaciones interactivas, simulaciones, etc. (artículo quinto).

Y, sobre los materiales de los cursos, ordena expresar con claridad las políticas y mecanismos para la producción, distribución, evaluación y edición de los materiales, aplicando en ellos la legislación sobre derechos de autor. Y, tratándose de programas nuevos, garantizar la existencia de materiales correspondientes al menos a los dos primeros semestres. Igualmente, para el caso de programas apoyados en tecnologías digitales, diseñar recursos y estrategias didácticas que aprovechen de manera óptima las posibilidades de interacción, comunicación sincrónica y asincrónica, así como la incorporación de contenidos en formato multimedial e hipertextual y el desarrollo de estrategias de trabajo en grupo; y demostrar disponer de recurso humano capacitado e infraestructura que garanticen las exigencias de conectividad, convertibilidad y soporte técnico de esta modalidad de educación, así como el acceso a los recursos previstos por parte de estudiantes y profesores (artículo sexto).

Si se analizan comparativamente los parámetros exigidos para el “registro calificado” (que establece las condiciones básicas o mínimas de calidad) y aquellos planteados para la “acreditación de alta calidad”, no parecen existir en la práctica mayores diferencias. En buena medida la diferenciación está sujeta al criterio de los pares que revisan los respectivos procesos. Esta situación ha sido planteada por algunas instituciones y expertos que reclaman criterios objetivos.

Con la derogación del artículo primero del Decreto 2566 de 2003 y la reciente expedición de la Ley 1188 de 2008, la Resolución 2755 de 2006 queda sin piso. En la actualidad se concierta la expedición de un único decreto reglamentario de la mencionada Ley que, según se conoce, además de recoger las diferentes regulaciones sobre el

registro calificado de los programas que dependían del decreto 2566 (entre ellas la resolución en mención), busca atender a la exigencia de establecer relaciones y diferencias entre el registro calificado y la acreditación de alta calidad.

Al momento de redactar el presente trabajo no se ha expedido aún el mencionado Decreto reglamentario. Sólo se conoce un borrador socializado por el Ministerio de Educación Nacional para comentario de las instituciones. En dicho borrador, son escasas las referencias directas sobre la educación a distancia, y podría afirmarse que tienen un nivel de generalidad que lo hace regresivo en relación con la Resolución 2755 de 2006.

Dos son los artículos centrales sobre la "metodología"¹¹⁰ a distancia. El primero¹¹¹ indica que "los programas serán definidos como a distancia o presenciales según la metodología que sea predominante en términos cuantitativos, sin perjuicio de la combinación de ambas". En el segundo artículo¹¹², se explicitan algunas especificidades de los programas a distancia. A la letra se dice:

- "Los programas de educación a distancia podrán utilizar ambientes de aprendizaje en los cuales se haga uso intensivo de diversos medios de información y comunicación y de mediaciones pedagógicas que permitan crear una dinámica de interacciones orientada al aprendizaje autónomo y abierto".
- "Los programas desarrollados bajo esta metodología, en los que los estudiantes tienen que concurrir a centros de tutorías, deben demostrar que cuentan con las condiciones físicas adecuadas, tanto en la sede como en los centros de asistencia y tutoría, con

110 El en el proyecto de decreto el término "modalidad" anteriormente usado para referirse a la educación a distancia se reserva para la educación técnica, tecnológica y universitaria. Y para referirse a la educación presencial y a distancia se usa el término "metodología". Cabe anotar que tampoco aquí se acoge la sugerencia realizada en el Documento del CNA que concibe a la educación a distancia como una "estrategia educativa" que debería tratarse de acuerdo con su "propia epistemología".

111 En el proyecto de decreto socializado originalmente por el MEN corresponde al Artículo 19,

112 En el mencionado proyecto corresponde al Artículo 20.

indicación de las características y ubicación de los equipos e inmuebles en los lugares ofrecidos”.

- “Así mismo, cuando la estrategia suponga el empleo de materiales y guías impresas, se deberá demostrar la existencia de políticas, procedimientos y mecanismos que tiene establecidos para la producción, distribución, evaluación y edición de los materiales propios de los cursos, y la existencia de estrategias a través de las cuales se atiende el acceso permanente de los estudiantes y profesores a la información”.

- “Los programas que requieran de la realización de prácticas o clínicas, experimentos, talleres u otras actividades académicas que exijan de presencialidad, solamente podrán obtener registro calificado si garantizan que tales componentes se desarrollarán, en condiciones de calidad, bajo la metodología presencial”.

- “Los programas realizados con estrategias virtuales que suponen el uso de computadores, programas informáticos con especificaciones determinadas y conexión a INTERNET, sólo podrán ser ofrecidos en lugares que posean condiciones de conectividad que permitan el acceso de los alumnos y, además, siempre que el estudiante disponga con antelación a su matrícula de las herramientas tecnológicas indispensables para participar en el programa. La institución de educación superior deberá suministrar información clara sobre lo anterior a los aspirantes, con indicación de los requerimientos tecnológicos que tendrá que poseer”.

En artículos anteriores (artículo 4 y 5), el mencionado proyecto de decreto plantea la posibilidad de que las instituciones ofrezcan y desarrollen programas académicos de educación superior en lugares distintos a aquel en el cual tienen su domicilio principal, pero exige la obtención del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad en los centros regionales para la obtención del registro calificado para los programas de “extensión”. Sin duda, la exigencia de obtención de registro calificado para las “extensiones” podría ayudar a corregir al-

gunas deformaciones que se han venido cometiendo en programas que utilizan sedes regionales sin el lleno de los requisitos, en especial en materia de instalaciones físicas, laboratorios y equipos para las prácticas. Esto se reafirma específicamente para el caso de programas a distancia en uno de los párrafos del artículo 10º del proyecto. Sin embargo, dado que el registro calificado para el caso de distancia es de cubrimiento nacional, habría que precisar ésta exigencia a fin de hacerla operativa.

De otra parte, al enumerar el proyecto en mención las diversas condiciones de calidad de los programas, y los criterios para su evaluación¹¹³, se hacen otras referencias específicas a los programas a distancia. La primera se refiere a la investigación. En uno de los párrafos del proyecto se indica que “todos los programas, técnicos, tecnológicos y universitarios, que se ofrecen en la metodología a distancia, al igual que los programas de especialización no médicas o quirúrgicas, que pretendan ser ofrecidos en un lugar distinto a la sede principal, en cualquiera de sus modalidades, sólo deberán acreditar el cumplimiento o la proyección de los requisitos mencionados, según el caso, en la sede desde la que se ofrece o extiende el programa”. Con ello, bastaría que las sedes centrales dispongan de las condiciones mínimas en cuanto a infraestructura investigativa, personal académico dedicado a la investigación y resultados de ésta, lo que podría contradecir la anterior exigencia, respecto de infraestructura mínima de las sedes regionales. De otra, se desestimularía la posibilidad de que éstas cuenten igualmente con personal calificado, con el cual se pudiera trabajar en proyectos reticulares de investigación que las incluyera, en particular proyectos que atiendan problemas regionales o locales.

La segunda es con relación al personal académico. El proyecto establece: “los programas académicos que se llevan a cabo en la metodología a distancia, con el apoyo de las tecnologías de información y comunicación como estrategia principal, deben contar con un número suficiente de profesores para atender a los estudiantes,

113 En el proyecto en mención, corresponde al artículo 10.

preparados en las tecnologías propias del programa". Sin embargo, como no hace referencia alguna a la ubicación del personal, podría desestimular la consecución de personal calificado en las sedes regionales. Se harían mayores avances en materia de calidad y se prestaría un mayor servicio a las regiones, si las sedes regionales no se limitaran a ser simples oficinas administrativas (como parece sugerirlo el proyecto) para el manejo de la matrícula, registro de calificaciones y entrega de títulos, sino que debiera estimularse se conviertan en sedes académico-administrativas en las cuales se puedan cumplir integralmente las diversas funciones de la educación superior.

La tercera mención está relacionada con los medios educativos. El proyecto enuncia en términos generales: "En los programas con metodología a distancia se indicará la estrategia específica que se utilizará, y deberá disponerse de la plataforma tecnológica necesaria para iniciar el programa, cuando ella lo requiera". La exigencia de la Resolución 2755 de 2006 de demostrar garantizar la existencia de materiales correspondientes al menos a los dos primeros semestres y del cumplimiento de derechos de autor, eran más concretas. De hecho, aunque cada vez menos, han existido programas a distancia en los cuales no se entregan a los estudiantes unas mínimas guías para el aprendizaje autónomo, sino textos, muchas veces incluso sin el requerido cumplimiento de los derechos de autor.

En el proyecto existen un planteamiento que, si bien no supera la ambigüedad entre las condiciones mínimas y de alta calidad, ahorra trámites innecesarios: aquellos programas acreditados como de alta calidad, no requieren obtener registro calificado mientras dure el período de acreditación otorgado. Y, se establecen las circunstancias excepcionales en las cuales la duración del proceso para la obtención del registro no se cumple dentro de los términos establecidos por la ley.

Aunque se desconoce cómo saldrá finalmente el decreto reglamentario, la controversia al respecto refleja las dificultades en la expedición de la normatividad de educación superior, y en

particular en la metodología a distancia y virtual. Lo que sí se ha hecho evidente tanto en el debate como en otros eventos sobre el tema, es la necesidad de contar no sólo con políticas sino con regulaciones o normas que más allá del simple control formal, promuevan en la educación en general, pero especialmente en la educación a distancia y “virtual”, prácticas formativas que se fundamenten más en el aprendizaje, en los diferentes tipos de inteligencia, en estructuras curriculares abiertas, con calendarios y contenidos flexibles, multimediales e interactivos. Que efectivamente para orientar estos procesos se disponga de personal calificado y estable, con asignación de tiempos adecuados para la producción de material educativo, para la consejería y tutoría con diverso tipo de interacciones, la investigación y la proyección comunitaria; de una estructura organizacional, un alistamiento (e-readiness) y los recursos tecnológicos y multimediales, que permitan el ofrecimiento de programas con mínimas garantías de calidad.

El gran reto de la normatividad colombiana más allá del necesario control de las condiciones básicas, radica precisamente en asumir y darle cuerpo a dichas aspiraciones.

A manera de una conclusión provisional

Sin duda a lo largo del trabajo el lector ha venido sacando sus propias conclusiones. Sin perjuicio de lo anterior y a manera de sugerencia para estimular el debate, se ofrecen a continuación unas pocas conclusiones provisionales sobre algunos aspectos particularmente relevantes. Quizás puedan conducir a posibles replanteamientos y desarrollos de la normatividad existente.

Si bien es cierto que la educación superior a distancia ha tenido una muy rápida evolución, pasando en un muy corto lapso de tiempo por diferentes niveles de desarrollo, desde el postal, multimedial hasta llegar a la digitalidad, que obliga a periódicos ajustes en materia de política y regulaciones, un primer análisis sobre la normatividad en educación superior a distancia en Colombia muestra quizás como

el hecho más relevante la inestabilidad y muy corta duración de las diferentes normas. Ninguna de ellas ha tenido una vigencia superior a una década. Sin embargo, dicha inestabilidad no se ha debido a los avances científicos y tecnológicos que han permitido el desarrollo de este tipo de estrategia educativa. Por el contrario, parece deberse sobre todo a la ausencia de la función de modelación de comportamientos técnicamente previsibles o socialmente deseables que hacen parte de la normatividad contemporánea.

Ya que se reconoce su importancia y utilidad en materia de cubrimiento y, sobre todo, de la posibilidad de mejoramiento de los aprendizajes, basándose en los avances de las ciencias cognitivas y las características más sobresalientes de las tecnologías digitales de información y comunicación (la hipertextualidad, la hipermedialidad y la interacción), podrían identificarse algunos parámetros a seguir. Ello permitiría mayor coherencia política, una mayor estabilidad de la normatividad, y el fomento real del desarrollo de la educación a distancia, particularmente de la educación basada en entornos digitales.

Con relación a la educación a distancia, la comunidad académica colombiana ha tenido y tiene apreciaciones muy diversas que van desde la apatía absoluta hasta el interés por querer explorar la tecnología¹¹⁴. Con todo, es justo reconocer que sin los esfuerzos normativos iniciales, realizados contra viento y marea durante la década del ochenta aunque seguidos de forma asistemática y discontinua, quizás no se hubieran logrado los actuales desarrollos. De otro lado, en el país parece ser evidente en materia de normatividad, la primacía de la función de control sobre el fomento y la búsqueda de desarrollos sistemáticos a largo plazo. Estas dos características, unidas al hecho de haberse optado en los inicios por un modelo pragmático que se focalizó en el surgimiento de la “modalidad a distancia” alejado de la comunidad académica y científica consolidada, han marcado los todavía escasos niveles de progreso. Los efectos de las prioridades que parecen haberse tenido hasta el presente parecen igualmente insuficientes.

114 Cfr. Restrepo, Bernardo y otros, *La Educación a Distancia en Antioquia: De la teoría a la realidad*. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, 1985. p. 17

Si con la Ley de educación superior y la creación de las instancias de evaluación de las condiciones mínimas y de acreditación de alta calidad se han dado pasos importantes buscando garantizarla, pareciera sin embargo necesario volver analizar la conceptualización y parámetros utilizados para una y otra. Hasta el presente, no parecen existir realmente mayores diferencias.

De otra parte, habría que profundizarse realmente entre la educación presencial y a distancia las diferencias son sólo "metodológicas" (como se ha venido insistiendo) o, si por el contrario, son tan significativas que exigen entenderla "desde su propia epistemología", tal como lo plantean algunos teóricos internacionales, y se recogió (sin consecuencias) en el Documento del CNA. Y, si –como se ha venido planteando– habría que establecer diferencias en la normatividad entre educación a distancia "tradicional" y la "educación virtual" o la educación basada en entornos digitales que, bueno es recordarlo, no es exclusiva de la modalidad a distancia.

Más aún. En la educación a distancia (en cualquiera de sus niveles evolutivos) parece igualmente urgente atender a la operacionalización de conceptos fundamentales como la "apertura" que implica romper el claustro y abrirse a diversos contextos y escenarios, y adoptar nuevas formas de organización y trabajo. Así mismo, establecer parámetros específicos para una serie de condiciones básicas en el aprendizaje autónomo, tales como: disponer de una estructura curricular realmente flexible; de materiales educativos multimediales que atiendan y estimulen los diferentes tipos de inteligencia y estilos de aprendizaje; de medios y mediaciones que permitan interacciones reales y redes para la construcción colectiva y distribuida de conocimiento; de prácticas académicas (reales y virtuales) que, en la estrategia a distancia no pueden suprimirse so pena de no lograr los requeridos niveles de internalización, experimentación y expansión de los conocimientos; de formación y participación (real y virtual) de los estudiantes en proyectos de investigación; o parámetros sobre aspectos administrativos para el ejercicio de la labor tutorial, tales como la formación académica de los tutores en los contenidos de las disciplinas que atiendan, en pedagogía

del trabajo a distancia y en el uso de los medios y mediaciones; el número posible de estudiantes a atender; o la necesidad de disponer de mecanismos eficaces de evaluación que les permitan constatar aprendizajes reales de los estudiantes sin suplantaciones ni plagios. En fin, un número importante de aspectos en los cuales se difiere significativamente de la modalidad presencial. Hasta el presente, buena parte de las definiciones y criterios, corresponden a esta.

Si en verdad se quiere que la educación a distancia (y, en la actualidad, la denominada "educación virtual", educación a distancia de tercer nivel o educación basada en entornos digitales) sean una alternativa para el acceso de gran parte de la población a la formación superior y, sobre todo, para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes que permita competitividad tanto a nivel regional como global, pareciera necesario un replanteamiento de las políticas y normas. La función de promoción de comportamientos deseables con base en los avances tecnológicos y en materia de las ciencias cognitivas, debieran ser el objetivo fundamental de la normatividad.

Ello implica no sólo análisis más profundos sobre la normatividad existente y la requerida para lograr dichas aspiraciones, sino debates y alianzas para homogenizar y compatibilizar en la región los espacios universitarios. Ello facilitaría los intercambios de tutores y estudiantes, procesos de interculturalidad, la afirmación de diferencias y a la vez de simbiosis, tan necesarios en toda dinámica de crecimiento y evolución.

No en vano la reciente Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe dedicó dentro de su Declaración un espacio destacado a la construcción de un "Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior – ENLACES", en el cual se profundice en el mutuo conocimiento de los sistemas existentes que tengan como norte la renovación de los mismos, su articulación y convergencia, la movilidad intrarregional, el reconocimiento de estudios, títulos y diplomas, sobre la base de garantías de calidad, el emprendimiento de proyectos conjuntos de investigación, el impulso a programas de educación compartidos y la integración de la región.

Sin lugar a dudas, la educación a distancia, y en especial la educación a distancia de tercera generación (la "educación virtual" o aquella que se basa en entornos digitales) es la que mayores posibilidades reales ofrece para tales propósitos. Uno de los primeros pasos requeridos es el análisis mutuo y compatibilización de los marcos normativos.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, Jaime y otros. Universidad a Distancia. Del sueño a la realidad. Bogotá: Editora Guadalupe, 1985

CNA. Indicadores para la autoevaluación con fines de acreditación de programas de pregrado en las modalidades a distancia y virtual. Bogotá: CNA, 2006.

Consortio de Universidades/IESALC. Educación a Distancia y nuevas tecnologías: Espacio de reflexión. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa, 2002.

CHERYL Amundsen. The evolution of theory in distance education. En: Keegan, Desmond theoretical principles of distance education. London, New York. Routledge, 1993.

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

GARRISON, D.R. Quality and access in distance education. In: Keegan, D. (Ed). Theoretical Principles of Distance Education. London: Routledge, 1993.

GONZÁLEZ ALVAREZ, Luis José y otros. La Educación Superior a distancia en Colombia ICFES, Bogotá 2000.

- HOLMBERG, B. Open Universities – their rationale, Characteristics, and Prospects. ZIFF-Papiere 92. Hagen: Fernuniversität-Gesamthochschule: Zentrum für Fernstudienforschung, 1994.
- HOLMBERG, B. Distance Education in Essence. Oldenburg: Bibliotheks – und Informationssystem der Universität Oldenburg, 2001.
- HENAO ÁLVAREZ, Octavio. La enseñanza virtual en la educación superior. Bogotá: MEN/ICFES, 2002.
- ICFES. Educación Superior. Compendio de Normas: Constitución Nacional, Leyes de la República, Decretos, Resoluciones, Acuerdos. Bogotá: División de Procesos Editoriales ICFES, 1995.
- ICFES. Educación Superior. Compendio de Normas: Constitución Nacional, Leyes de la República, Decretos, Resoluciones, Acuerdos. Bogotá: ICFES, 1995
- ICFES. La Educación Superior en Colombia. Década de los 90. Bogotá: ICFES, 2003.
- ICFES. Reforma de la Educación Post-Secundaria. Compilación Legislativa. Bogotá: ICFES, División de Publicaciones, 1982.
- KEEGAN, Desmond. Open learning: concepts and costs, successes and failures. In Atkinson R and McBeath C (eds) Open learning and new technology. Perth: ASET/Murdoch University, 1990. 2nd revised edition. 1991. 3rd printing 1994.
- KEEGAN, Desmond. Theoretical principles of distance education. London, New: York. Routledge, 1993, 2nd revised edition. 218pp. 2nd printing 1991. 3rd printing 1994.
- OCAMPO, José Fernando. Reforma Universitaria 1960-1980. Hacia una Educación discriminatoria y antidemocrática. Bogotá: CINEP/ Controversia, 1978.

- PETERS, Otto. La educación a distancia en transición. Nuevas tendencias y retos. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2002.
- RESTREPO, Bernardo y otros. La Educación a Distancia en Antioquia: De la teoría a la realidad. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, 1985.
- ROJAS Cristancho y José Miguel .“Estructura y titulaciones de Educación Superior en Colombia”, documento, agosto de 2005.
- SAROYAN, A., Amundsen, C., McAlpine, L., Weston, C., Winer, L., and Gandell, T. Un modèle de développement pédagogique pour l'enseignement universitaire. In N. Rege Colet and M. Romainville (Eds.), La pratique enseignante en mutation dans l'enseignement supérieur (pp. 171-184). Bruxelles: De Boeck & Larcier, 2006.
- SAROYAN, Alenous and Cheryl Amundsen.. Rethinking Teaching in Higher Education: From a Course Design Workshop to a Faculty Development Framework. Virginia: Stylus Publishing, 2004.
- SOTO ARANGO, Diana (editora). Historia de la Universidad Colombiana. Resúmenes analíticos. Tunja: Editorial de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 1997.
- UNESCO. Aprendizaje Abierto y a Distancia. Consideraciones sobre tendencias, políticas y estrategias. Montevideo: Gráfica Futura, 2003.
- VÉLEZ, Cecilia María. Intervención en el Encuentro Internacional sobre Deserción en Educación Superior: Experiencias significativas. Bogotá: MEN, 2004