

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

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

RESUMEN

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

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

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

EL NACIMIENTO DE LA EAD SIN MARCOS REGULATORIOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Autonomía, competencia y regulación

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

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

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

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

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

Creación de organismos de regulación

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

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

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

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

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

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

Amplitud de las normas de regulación

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

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

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

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

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

La evaluación de la EaD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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