

Capítulo XI

La diversidad de marcos normativos de la educación a distancia en América Latina

EL NACIMIENTO DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA SIN MARCOS REGULATORIOS

La génesis de la educación a distancia en América Latina se produjo en las áreas de formación docente, educación para adultos, alfabetización y educación intercultural desde mediados de los años cincuenta, con el control de los ministerios o de programas específicos experimentales, muchos de ellos no continuos o con cooperación externa. Tal dinámica no impulsó la conformación de marcos normativos o de regulación de dicha modalidad. Recientemente, desde la década de los setenta, se expandió la educación a distancia hacia el sector terciario. Este nivel se constituyó en el espacio casi único de la educación a distancia, ya que el grado de formación y de edad de sus integrantes permitía la madurez y la efectividad de una enseñanza con mayor acento en el aprendizaje autónomo.²⁰¹ Asimismo, es el nivel en el cual se están concibiendo y creando las normas reguladoras de la educación a distancia.

²⁰¹ Sólo muy puntualmente ha habido experiencias de educación a distancia en otros niveles educativos. En México, la experiencia de la telesecundaria impulsada por el ministerio de Educación ha sido la más importante. Véase *La telesecundaria en México, breve recorrido histórico de sus datos y relatos*, varios autores, México, SEP, 2010. <http://telesecundarioax.blogspot.com/2011/08/breve-historia-de-la-telesecundaria-en.html>. Actualmente, en México se han desarrollado múltiples experiencias de bachillerato a distancia. Véase al respecto los diversos

Así, se ha desarrollado una simbiosis entre las normas de la educación a distancia y las dinámicas de enseñanza de la educación superior.²⁰² Incluso, algunas normativas de la educación a distancia han restringido su oferta a la educación superior. En algunos casos, también se ha limitado la oferta de educación a distancia al confinarse su posibilidad en los ciclos de maestría y doctorado.

La educación superior a distancia ha seguido varias orientaciones desde los setenta. La vertiente más desarrollada ha sido a través de la creación de universidades unimodales que siguen el modelo de la Open University, como fueron los casos de las universidades públicas a distancia en Venezuela (UNA), Costa Rica (UNED) y Colombia (UNAD); un modelo similar se desarrolló en Ecuador (UTPL) a consecuencia de la acción de una universidad privada localizada en el interior del país. En esos casos, dichas instituciones evolucionaron en términos de calidad y cobertura a partir del desarrollo conceptual de modelos educativos que se tornaron complejos y que derivaron en numerosos reglamentos internos. En otros países (como México, Argentina, Venezuela u Honduras), la oferta de educación a distancia se realizó al interior de las universidades públicas con fuerte vocación presencial y el desarrollo de su normativa reguladora fue reducida. En el resto de la región, su gestión y la evolución inicial de la educación a distancia ha estado más asociada a iniciativas semillas a cargo de grupos académicos al interior de una serie de universidades, sin marcos normativos nacionales o universitarios.

La educación a distancia, al desarrollarse en un principio sin marcos normativos que la encauzaran, se guio a través de un sinnúmero de orientaciones. Estas experiencias educativas sentaron las bases de las regulaciones internas de tipo académico, o incluso por los gobiernos posteriormente. La reflexión de esas iniciativas y su conceptualización constituyó el basamento para el establecimiento posterior de regulaciones internas del funcionamiento de la educación a distancia.

análisis publicados en la *Revista Mexicana del Bachillerato a Distancia*. <http://bdistancia.ecoesad.org.mx/>

²⁰² Rama, Claudio, Mena, Marta, Facundo, Ángel, “La diversidad de la construcción de los marcos normativos de la educación a distancia en América Latina”, en *El marco regulatorio de la educación superior a distancia en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), Virtual Educa, ICDE, 2008, pp. 21-42.

El desarrollo de la construcción del proceso regulador, aun cuando nació de esas conceptualizaciones de los diversos modelos educativos en las instituciones, avanzó con rapidez hacia el establecimiento de regulaciones de funcionamiento de las propias instituciones para todos los programas e iniciativas al interior de las universidades. La autonomía en las universidades públicas, y la ausencia de regulaciones nacionales en el de las universidades privadas, determinaron que el desarrollo de la educación a distancia se fuera dando sobre la base de una multiplicidad de criterios y marcos organizadores propios de cada institución. En algunos casos, de modelos universitarios con alta autonomía de las universidades, como en Argentina, Perú y México, donde los modelos educativos y las reglamentaciones se dieron en las facultades, lo que generó una dinámica en algunas universidades de la existencia de una pluralidad de normas, muchas de ellas altamente diferenciadas y hasta contradictorias al interior de la misma universidad.

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

La primera fase en el diseño de las normativas de la educación a distancia se dio en respuesta a modelos educativos gestados para organizar las ofertas de élites de educación a distancia, con grupos académicos insertos en dinámicas de investigación y promoción teórica o práctica de la educación a distancia, que formulaban las políticas y las normas a partir de conceptualizar sus modelos propios. Tal proceso se basó en la contrastación con los criterios de la educación presencial, o bien, con las normas preexistentes de la educación a distancia para adultos, para la formación de docentes en ejercicio o para la educación intercultural, en los países donde la educación a distancia ha existido durante muchos años, como México, y donde lo novedoso fue la ampliación de esta modalidad a la educación superior.

La segunda fase en la construcción de una regulación de la educación a distancia ha estado dada por la creación de regulaciones en las universidades que establecieron criterios y procedimientos para regular las ofertas en la modalidad de educación a distancia para todos sus programas al interior de la

institución. Las normas en las universidades se han desarrollado para facilitar el modelo de negocio en toda la institución y se aplican tanto cuando hay algún programa significativo a distancia como, obviamente, cuando la institución tiene una fuerte orientación a la oferta de educación a distancia. La construcción reguladora surgió con mayor amplitud en las instituciones que se orientaron a una oferta unimodal. En las universidades bimodales, las normas tendieron a facilitar el interrelacionamiento entre ambas modalidades. Algunas universidades que tienen mandato de regulación del sistema, como en Honduras, Guatemala y Panamá, al diseñar sus normativas internas en la materia, o al no hacerlo, fijaron los criterios de regulación a escala nacional.

En algunos países, la creación de las propias instituciones unimodales, tanto públicas como privadas, fue el eje del establecimiento de las regulaciones públicas. Tales fueron los casos de la Universidad de Loja en Ecuador o la de la Universidad de Galileo en Guatemala, que fueron durante mucho tiempo las únicas ofertas de educación consolidadas con modelos educativos y regulaciones detalladas y consistentes y cuyas prácticas fueron también asumidas por las demás universidades nacionales y por las normas.²⁰³

DE LAS REGULACIONES EN LAS INSTITUCIONES A LAS REGULACIONES SISTÉMICAS

La tercera fase en la construcción de una arquitectura legal lo constituyó la aprobación de normas de regulación por los ministerios u organismos gubernamentales educativos mediante reglamentos o decretos.

La cuarta fase en la regulación de la educación a distancia ha estado dada por la aprobación de leyes. Ello se ha expresado a través de normas específicas y artículos independientes dentro de normas generales de la educación, de la educación superior o de otras leyes. El ingreso de los congresos nacionales a la regulación expresa la importancia de esta modalidad y su constitución como un tema de la agenda política.

²⁰³ Tobar, Luis Alfredo, “La educación a distancia en el nivel superior en Guatemala: un análisis de la normativa vigente”, en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008.

La quinta fase de los niveles regulatorios está dada por los acuerdos y tratados internacionales que refieren a la educación transfronteriza. El hecho que la educación a distancia en su modalidad de prestación del servicio a escala global muestra las limitaciones de imponer regulaciones exclusivamente en los países, comienzan a irrumpir espacios regulatorios internacionales desde una serie de formas: desde convenios binacionales o multinacionales de las agencias de aseguramiento de la calidad hasta tratados y convenciones de los organismos internacionales o tratados de libre comercio.

La irrupción de la regulación internacional tiene varias causas e impulsores. La OCDE y la UNESCO han formulado en el ámbito internacional un marco de recomendaciones de políticas para todos los sectores, entre ellos el establecimiento de políticas nacionales de la educación a distancia y de convalidación de diplomas para la enseñanza transfronteriza, por: riesgos de que los estudiantes sean víctimas de información engañosa y proveedores deshonestos; organismos poco fiables de garantía de calidad y convalidación de títulos; y formación de mala calidad por parte de las instituciones.²⁰⁴

No es esto un escenario sólo reducido a la educación transfronteriza, sino que las características de toda la educación transnacional, en relación con la movilidad docente, estudiantil, de bienes y servicios de apoyo educativos, y de instituciones imponen el desarrollo de normas globales de regulación para esta diversidad de situaciones y expresiones.

La existencia de una graduación en la intensidad de las normas no implica, por obligación, una evolución histórica en todos los países, sino que deriva de las distintas características de los países y es, al mismo tiempo, una tipología del origen de las modalidades regulatorias. Sin embargo, es claro que visto desde una lógica evolutiva o una asociada a la rigurosidad del proceso regulatorio de la educación a distancia, en función de su crecimiento de cobertura, en general más allá de las diferenciaciones en los países, se pudiera considerar que la región está en la fase cuatro de la evolución normativa.

²⁰⁴ OCDE-UNESCO, *Directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras*, 2006. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001433/143349s.pdf> (revisión 18 de septiembre de 2012). Existen también otros instrumentos elaborados por la UNESCO y el Consejo de Europa (“Código de buenas prácticas para la educación transfronteriza” y “Recomendaciones, criterios y procedimientos para la evaluación de títulos y diplomas extranjeros”).

Hasta mediados de los noventa no parecía existir consenso en los ámbitos académicos respecto a la necesidad de la formulación de normas de la educación a distancia y se carecía de organismos de regulación sistémicos gubernamentales. Se asumía que las normas referidas a la educación presencial eran suficientes porque la educación a distancia tenía un carácter experimental, que la matrícula era semipresencial y muy reducida, sólo estaban focalizadas a algunas instituciones de élites o que las instituciones creadas en los setenta poseían sus marcos internos específicos y sus propias autonomías. Además, los diversos grupos académicos visualizaban que las normas podían significar una restricción a sus espacios de libertad y experimentación, y una injerencia sobre la autonomía de las universidades. En general, la normativa en su inicio siguió las bases de regulación de la educación presencial, y reforzó el carácter semipresencial, los exámenes presenciales y el tipo de trabajo docente.

La creciente expansión de la educación a distancia desde fines de los noventa planteó la necesidad de formular políticas más amplias de regulación para esta modalidad de enseñanza. El paso de normas de regulación de las universidades a regulaciones sistémicas es una expresión del tamaño que está comenzando a adquirir la cobertura a distancia, la valorización política y social como instrumento para reducir la inequidad, la aparición de nuevas formas y problemas en su evolución que muestran la necesidad de ajustar la normas vigentes y la existencia de demandas por parte de grupos académicos e instituciones para establecer regulaciones para el funcionamiento del sector ante la irrupción de nuevos proveedores con formas competitivas diferenciadas en términos de calidad.

Características de normas de regulación y de evaluación de la educación a distancia en la región

En la década pasada se han ido conformando en los diversos países de la región lógicas del aseguramiento de la calidad a la educación a distancia en la mayor parte de la región. Como referimos, las normas proceden de los diferentes modelos educativos, a partir de los cuales se transforman en normas nacionales. Sin embargo, éste ha sido un proceso de alta discusión

y de lenta construcción de consensos, dada su complejidad y la diversidad de modelos educativos posibles, así como por su constante transformación a raíz de los avances tecnológicos. En algunos países, existe la norma legal, pero las diferencias han imposibilitado su reglamentación y, por ende, la efectiva organización de dicha política.²⁰⁵ El hecho de ser normas derivadas del sistema, les otorga algunas de sus características básicas como su asociación a ciertos modelos educativos presenciales locales. Los gobiernos, con algunas excepciones, han sido tímidos en la ejecución de acciones de regulación a distancia.²⁰⁶ No obstante, se constata en los últimos años una mayor acción pública en la utilización de dicha modalidad para cubrir las demandas de acceso; asimismo, se están estableciendo políticas, normas e instituciones de regulación en educación a distancia. Ha habido una amplia expansión de regulaciones de estándares mínimos y criterios de evaluación y acreditación de educación a distancia en la última década, con una alta diversidad de características, y que en su casi totalidad, salvo Brasil, se basan en sistemas de evaluación indirectos con multitud de indicadores.²⁰⁷

En Argentina, ha habido un criterio en general restrictivo a la expansión de la educación a distancia a través de diversos instrumentos. La regulación se inició en el año 2002 cuando se creó un ámbito de regulación y control a nivel nacional denominado Comisión Federal de Registro y Evaluación Permanente de las Ofertas de Educación a Distancia, en el marco del Consejo Federal de Cultura y Educación y que actúa para todos los niveles y modalidades de la educación terciaria no universitaria. El Consejo Federal estableció los requisitos educativos que las instituciones deberían cumplir ante la Comisión para su inscripción y posterior reconocimiento. Funciona como un requisito previo

²⁰⁵ Martín, Julio, “La educación a distancia en Paraguay: marco legal y experiencias” en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008.

²⁰⁶ Mena, Marta, Facundo, Ángel y Rama, Claudio, *La normativa de la educación a distancia*, Bogotá, UNAD, ICDE, Virtual Educa, 2008.

²⁰⁷ CALED (varios autores), *Leyes, normas y reglamentos que regulan la educación superior a distancia y en línea en América Latina y el Caribe*, UTPL, Loja, 2011 y Domínguez, Julio y Rama, Claudio, *La calidad de la evaluación y la acreditación de la educación virtual en América Latina*, Chimbote, ULADECH–Virtual Educa, 2011.

a matricular alumnos, obligatorio y es excluyente para el reconocimiento de la validez nacional de los títulos.

Tales exigencias son tanto para las instituciones privadas como para las públicas y establecen los requisitos que las instituciones deberán cumplir para ese registro, entre ellos los fundamentales son la existencia de materiales especialmente desarrollados, la existencia de una organización académica y de una evaluación diseñada *ex profeso*. Asimismo, estipula que los títulos y certificados emitidos por las instituciones educativas de formación docente deberán incluir la expresión “modalidad a distancia” cuando así fuese. El registro es por un periodo limitado (máximo de cuatro años) cumplido, el cual deberá ser renovado (hasta por seis años).²⁰⁸ Se reglamentó la educación a distancia, al exigirse el reconocimiento oficial y validez nacional de los títulos y de los procesos de creación, reconocimiento o autorización de universidades que pretendan adoptar la modalidad de educación a distancia de manera complementaria o exclusiva, los cuales se deberán hacer ante el Ministerio de Educación y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau).

La regulación es tan exhaustiva y exigente que dificulta el desarrollo de la educación virtual y sólo es subsanable cuando la acreditación es voluntaria; esto reafirmaría orientaciones hacia la educación continua, dado que la acreditación es obligatoria en las carreras de riesgo social en pregrado, que a la fecha son trece, y en los posgrados. La resolución 1717/04 del Ministerio de Educación establece requisitos mínimos que deben poseer todos los proyectos de educación no presencial: obligación de explicitar el modelo pedagógico que sustenta el proyecto; detalle de las sedes distantes que posee la universidad; las sedes deben tener un responsable local y el equipamiento adecuado para tomar exámenes y realizar actividades académicas; utilización preferente de formatos basados en tecnología multimedia y no en tradicionales de soporte en papel; garantía por parte de la universidad de la autenticidad y confiabilidad de los exámenes e identidad de los alumnos. Se les exige a las instituciones que tengan suficiente capacidad tecnológica y una platafor-

²⁰⁸ Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Consejo Federal de Cultura y Educación. Resolución N° 183/02 C.F.C. Y E., Buenos Aires, 6 de noviembre de 2002.

ma informática desarrollada que permita la interactividad entre profesores y alumnos, y también entre los alumnos. Aunado a lo anterior, se requiere que, antes de abrir una nueva oferta, las instituciones presenten un estudio previo de demanda educativa para que los proyectos respondan al interés de la población y “no al negocio”. Los permisos serán por periodos de seis años y se someterán a inspecciones periódicas.

El país tiene un fuerte nivel de autonomía en las ofertas por parte de las universidades públicas con un peso destacado en las que se localizan en facultades en el marco de modelos que se iniciaron como “cursos abiertos”. Sin embargo, existen restricciones normativas a la oferta privada a partir de altos estándares de exigencias de calidad y de requisitos de funcionamiento. La dinámica está comenzando a cambiar y la reciente norma 1128 de 2011 flexibiliza las condiciones de autorización. Se carece de políticas de estímulo en un contexto de alta cobertura de las modalidades presenciales. Existen pocas universidades a distancia que hayan nacido en el interior del país y con más peso privado (Universidad Blas Pascal, Universidad Siglo XXI y la Universidad Católica de Salta). Actualmente, 85% de las universidades argentinas ofrecen alguna forma de educación a distancia y los estudiantes de carreras de pregrado y grado en esta modalidad pasaron de 18 864 estudiantes a distancia en 2002 a 54 880 en 2006.

En Bolivia, el Reglamento General de las Universidades Privadas reconoce la educación semipresencial, a distancia y virtual como modalidades alternativas a la educación superior, y establece que sólo podrán ser impartidas por universidades plenas (evaluadas). En relación con la existencia de universidades virtuales, el reglamento estipula que únicamente podrán organizarse universidades de esta naturaleza para impartir programas en posgrado. Se les prohíbe realizar ofertas de doctorados virtuales. Se determina que cierto número de actividades de la modalidad virtual deben desenvolverse en la modalidad presencial o a distancia cuando fuera necesaria; que la universidad privada plena puede realizar programas virtuales de posgrado con universidades similares del extranjero, siempre y cuando las universidades extranjeras asuman la responsabilidad académica. El Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, que integra a las universidades públicas, instituyó en 2009 un marco de referencia para la evaluación.

Brasil es el país con mayor desarrollo de regulaciones en esta materia, y donde más se ha expandido.²⁰⁹ En él, no existe una legislación de fiscalización de contenidos, puesto que, conforme a la ley 9.394/96, las universidades cuentan con autonomía, pero sí se definen criterios pedagógicos, de gestión y de equipamiento técnico para los programas ofrecidos en esta modalidad. Las pruebas deben ser presenciales. En el caso de diplomas expedidos por universidades extranjeras, sólo serán reconocidos por una universidad nacional que cuente con un programa similar del mismo nivel o superior. Las políticas tienden a incrementar la oferta local, ya que se aprueba que el 20% de los programas autorizados por las instituciones de educación superior locales pueden ser ofrecidos en modalidad no presencial por parte de las universidades autorizadas. En general, el sistema se ha flexibilizado al autorizar a dichas instituciones a ofrecer educación a distancia. Para reconocer el grado de doctor en modalidades no presenciales, puede ser demandado al interesado la defensa directa de la tesis en una universidad brasileña que posea un programa de doctorado similar.

Brasil tiene una vasta y reciente legislación reguladora de la educación a distancia que reduce el peso del sector privado en esa modalidad, con un amplio control sobre los polos. El país tomó una dirección nueva con la creación del sistema de la Universidad Abierta del Brasil (UAB) (decreto 5800 de julio de 2006) como política de incentivo y articulación de ofertas a distancia diferenciadas de las universidades u otras instituciones públicas. En 2010, ya había 720 polos nacionales de apoyo a esas ofertas. Muchas instituciones, además, han desarrollado una amplia virtualización de sus programas de acuerdo con una norma que autoriza que hasta 20% de los cursos pueden ser no presenciales. Existen universidades a distancia privadas con más de cien mil estudiantes, por ejemplo, la UNOPAR, que ha sido recientemente vendida a grupos internacionales. La oferta virtual está autorizada en la educación continua, pero en los programas de grado y se requiere la obligatoriedad de momentos presenciales.

²⁰⁹ Vianney, Joao y Lupion Torres, Patricia, “Marcos reglamentarios de la educación a distancia superior brasilera” en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008.

En Colombia se ha impulsado una política de creación de CERES en coordinación entre el Ministerio de Educación y las universidades, las cuales realizan ofertas a distancia en dichos centros. Hay autorización para todas las modalidades de educación a distancia (existe una universidad cien por ciento virtual con larga experiencia, la Universidad Católica del Norte), así como estándares para la oferta específica de educación a distancia, educación semipresencial y educación virtual. La Universidad Nacional Abierta y a Distancia ha impulsado un modelo bimodal. En el Senado de la Nación reposa un proyecto de Ley de Educación a Distancia. El Consejo Nacional de Acreditación, desde 2006, estableció estándares de acreditación en educación a distancia.

En Costa Rica se ha dado una significativa expansión de la cobertura, con incremento de la calidad y acreditación de sus ofertas por parte de la UNED. Dichas ofertas están articuladas con las universidades públicas del país en el marco de la especialización de roles y cometidos al interior de las instituciones de educación superior públicas y como modalidad de cobertura de las demandas no satisfechas por las restricciones de acceso en el sector público presencial como única modalidad de acceso libre del sector público. La UNED ha impulsado una relativa reingeniería hacia su transformación desde una institución a distancia hacia una institución virtual de calidad con sus programas acreditados. El Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES) aprobó los estándares de educación a distancia que contienen 168 criterios.

En Ecuador no es posible crear una universidad enteramente virtual, ya que para crear una universidad o escuela politécnica se deberá presentar la oferta académica de dos o más programas presenciales. La ley establece que la actividad docente y la formación podrán ofrecerse a través de las modalidades presencial, semipresencial y virtual, siempre que se cumplan con las normas estipuladas en el reglamento académico. La autorización para el funcionamiento de programas extranjeros en el país está condicionada a que medien convenios con una institución de educación superior ecuatoriana legalmente establecida, que los avale y los posibilite en su operación. Dichos convenios tendrán que ser reconocidos y supervisados. El Consejo Nacional de Educación Superior Privada (CONESUP), en 2009, aprobó un reglamen-

to de licenciamiento de la educación a distancia, La norma nacional del viejo CONESUP dispone que los exámenes de las instituciones a distancia deben ser presenciales. La oferta a distancia está limitada a modalidades semipresenciales

En México, la certificación o acreditación de los programas académicos está a cargo de organismos acreditadores reconocidos legalmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, COPAES, el cual definió los lineamientos y el marco general que deben ser observados por los organismos acreditadores reconocidos por el Consejo, pero en ellos no hay normas sobre la educación virtual o a distancia, que quedan, por ende, a decisión propia de los, hasta ahora, 27 consejos de evaluación y acreditación. Los licenciamientos, llamados Reveo, son otorgados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y los gobiernos estatales, los cuales han aprobado licenciamiento de programas a distancia. Algunas agencias de acreditación de Coalición para la Participación Social en la Educación, AC (Copase), como por ejemplo el Consejo de Acreditación en la Enseñanza de la Contaduría y la Administración (CACECA), cuentan ya con estándares para la evaluación de programas a distancia. Las instituciones de educación superior públicas autónomas pueden ofrecer libremente programas de educación a distancia.

Se ha dado una expansión de la educación a distancia en México en la última década. Según las cifras de la SEP, en el ciclo 2011, uno de cada diez alumnos de licenciatura la cursan en línea, lo cual representa 10.3% del total de alumnos en el nivel universitario. En el ciclo escolar 2006-2007, había tan sólo 180 000 estudiantes que cursaban una licenciatura a distancia; en la actualidad, suman más de 355 000. La educación superior a distancia ha crecido con mayor rapidez en las instituciones particulares, en comparación con las públicas. De poco menos de 20 000 estudiantes en el ciclo 1997-1998, aumentó a más de 150 000 en el ciclo 2009-2010 en los centros educativos de paga, lo que representó 43%; en el sector público, se amplió de 110 000 a más de 180 000 alumnos.

En México, la cobertura en educación superior a distancia aumentó cien por ciento entre 2006-2007 y 2010-2011. Hay 220 programas en universidades públicas estatales y se espera que, en septiembre de 2012,

la matrícula llegue a 450 000 estudiantes. Por área de conocimiento, hay marcada preferencia por las ciencias sociales y administrativas, así como por la educación y humanidades, las cuales concentran 50.7 y 28.5%, respectivamente, de la matrícula no presencial. En 2012 se creó la Universidad Abierta y a Distancia de México (UADM), fundamentada en el programa de educación abierta y a distancia que lanzó la SEP en 2009. La universidad es un órgano administrativo desconcentrado de la SEP, con autonomía técnica, académica y de gestión. En el programa de educación superior abierta y a distancia la mayoría de los estudiantes inscritos tienen más de veintinueve años; en 2012, esta universidad cuenta con 50 000 estudiantes inscritos en alguna de las 25 carreras que ofrece; 2500 de sus matriculados viven fuera de México.

En Perú, el Coneau aprobó estándares de calidad para programas de educación a distancia en las carreras de educación en 2009 y en el mismo año. un modelo de calidad para programas a distancia.

En República Dominicana se reglamentó, por parte de la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCYT), en 2006, los criterios de autorización y funcionamiento de las instituciones de educación superior a distancia, las cuales deben ser también “entidades sociales de servicio público y sin fines de lucro”. El Reglamento de Instituciones y Programas de Educación Superior a Distancia establece los criterios de la autorización de programas. Se determinó que las instituciones extranjeras que deseen instalarse en el país e impartir programas en la modalidad a distancia deberán cumplir con las normas locales y que las ofertas académicas curriculares (las carreras o programas) con la modalidad de educación superior a distancia cursadas en la República Dominicana, a través del modo transfronterizo, deberán estar reconocidas y acreditadas por el organismo que regule la educación superior en el país de origen, para que el título correspondiente pueda ser revalidado por la SEESCYT, según los procedimientos establecidos para tales fines. Las ofertas pueden ser por parte de todas las formas institucionales (los institutos técnicos de estudios superiores, los institutos especializados de estudios superiores y las universidades) y se podrán realizar programas de educación a distancia a nivel técnico superior, de grado y posgrado (especialidad, maestría y doctorado). La evaluación de los aprendi-

zajes es individual y al menos en 70% se efectúa en forma presencial. Hay una alta incidencia en la cobertura de las universidades semipresenciales, como Unicaribe y la UAPA, con fuerte regulación pública de sus programas y no les permiten ofrecer nuevos programas.

Venezuela mantiene una política pública con un fuerte acento en modalidades presenciales y semipresenciales. Sin embargo, se constata un lento proceso de reingeniería de la Universidad Nacional Abierta, que tradicionalmente sólo realiza oferta en el modelo semipresencial. La Universidad Bellosos Chacín tiene una presencia importante en la oferta a distancia privada. Por su parte, las universidades públicas desarrollan varias iniciativas al interior de las autónomas.

Uruguay, finalmente, tiene una experiencia más reciente. Apenas en 2009, en la ley de educación se incorporó por primera vez en términos normativos la educación a distancia, pero se determinó que debe tener componentes presenciales. En 2011, el Ministerio de Educación estableció los estándares para la autorización de programas con componentes semipresenciales.

Tales normas nacionales han ido surgiendo en los diversos países para regular el desorden existente a raíz de la ausencia de estándares mínimos de oferta. Salvo Brasil, y en parte Argentina, las normas no han tenido carácter anticipatorio para promover un desarrollo específico de la educación a distancia, sino que, en general, han venido a regular las iniciativas y acciones que ya están operando. A medida que se expandía la cobertura de la educación a distancia por diversos motivos (reducido acceso a los cupos públicos, menores costos, más flexibilidad del proceso de enseñanza, menores niveles de exigencias, mayor aceptación social, mayor conectividad, oferta más variada, etcétera), el Estado buscó establecer el funcionamiento de esta modalidad. La irrupción del Estado se aceptó con más facilidad y menos tensiones en las universidades relacionadas con esta modalidad que con la tradicional enseñanza presencial.

En todos los países se comprueba la alta cantidad de requisitos para habilitar y acreditar las ofertas de programas en las diversas expresiones de educación a distancia. Las características de la calidad, como una variable compleja y holística, tienden a favorecer una alta diversidad y cantidad de indicadores para la medición de sus niveles. Más allá de la subjetividad de los paradigmas respecto a cuáles son las variables e indicadores más im-

portantes, es claro que el propio carácter interdependiente y diverso de los componentes determinantes de la calidad lleva a la conformación de múltiples indicadores y actores y, por ende, a un cierto exceso de indicadores. Sin embargo, esta complejidad de la educación presencial se torna muy superior en las dinámicas de ofertas a distancia, con una especial situación de los modelos *blended learning*, que propician la definición de mayor cantidad de indicadores de medición. La incorporación de la interactividad en los ambientes virtuales, las características de las plataformas, los recursos de aprendizaje, los sistemas de evaluación más automatizados, entre otros, se refleja en la amplitud de indicadores e índices, tal como se observa en los diversos reglamentos, guías y criterios de licenciamiento de programas de evaluación y acreditación.

Las normas han regulado el ingreso de nuevos proveedores, en general imponiendo criterios de autorización previa de programas y condiciones de presencialidad y estableciendo las formas de funcionamiento del sistema. Se puede distinguir que los marcos normativos tienen el propósito de facilitar, en ciertas condiciones, o limitar el acceso de nuevos proveedores locales y, principalmente, externos, al fijar criterios educativos como presencia local, exámenes presenciales, tutores locales, entre otros.

Uno de los fundamentos de las normas, bastante generalizado en la región, ha sido imponer limitaciones a la educación transfronteriza mediante el reconocimiento de las certificaciones que no son locales, a pesar de realizarse el proceso de aprendizaje en el país, y que el entorno virtual es externo.

Sin embargo, es claro que la regulación de la educación virtual tiene altos componentes internacionales. En esta línea, están las recomendaciones de la OCDE–UNESCO y varias normas nacionales, como en España, que se dispuso que toda oferta de educación a distancia originaria en ese país debería tener autorización interna para poder ofrecerse externamente. Ello muestra la limitación de la regulación solo local, y cómo esta modalidad tiende a promover normas globales y acreditaciones internacionales o, al menos, binacionales.

En general, la regulación en los diversos países se refiere a la oferta local y restringe el ingreso de ofertas externas, tanto regionales como extrarregionales.

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

Las características de la educación a distancia en la región, las modalidades generales de la regulación de la educación superior, y las propias formas de estos sistemas en términos de equidad, cobertura, calidad y apertura, son los ejes que marcan las formas que asume la creciente normativa de la educación superior a distancia.

En la región, si bien la educación a distancia está en un proceso de expansión, su crecimiento es menor a sus posibilidades, dada la ausencia de un marco de regulación con un perfil de promoción. La regulación es en todas partes restrictiva a las posibilidades que brinda el uso intensivo de las TIC y las pedagogías informáticas en la educación. Los actuales marcos normativos centrados en la limitación de los procesos confinan tanto la incorporación de las TIC como la flexibilización de la gestión al imponer estándares muy rígidos a las autorizaciones.²¹⁰ Éstas crean múltiples oportunidades educativas que generan cambios en las competencias requeridas, en la propia política educativa y en la centralidad del aula, que impulsa a los sectores que resisten su introducción con mayor intensidad que el empuje de los sectores favorables a la plena utilización educativa de las TIC.

Si bien es de destacar que con el avance de lo digital los marcos normativos y los paradigmas resistentes se han ido flexibilizando y han facilitado cierta expansión de la oferta y la demanda en estas modalidades, también han limitado su expansión, al condicionar su desarrollo a determinados modelos pedagógicos, en general semipresenciales en casi toda la región con muy puntuales excepciones. La educación camina un paso atrás a sus posibilidades tecnológicas en general y en la región ese proceso tiene algún paso adicional de retraso.

Las normas de educación a distancia en la región han sido resultado de un relativo equilibrio de intereses, entre promotores y resistentes, pero la dominancia de los valores de lo “presencial” ha provocado que se termine restringiendo el pleno uso de las enormes potencialidades de las TIC en la educación. La incorporación restrictiva de las tecnologías digitales y el ver-

²¹⁰ En Colombia, por ejemplo, el registro calificado es para cada modalidad (presencial, a distancia o virtual, con especificidades para cada programa).

tiginoso proceso de innovación tecnológica continua hacen que rápidamente dominen las limitaciones.

Ello está originando una amplia diferenciación de las formas que asume esa regulación en los distintos países. Algunos de sus ejes diferenciadores están centrados en los grados de libertad a la oferta y de virtualidad de los programas. En ese escenario, podemos visualizar una dinámica en el desarrollo de las normas de la educación a distancia de tipo evolutivo hacia su mayor amplitud y su carácter sistémico a regular a todas las instituciones a distancia que tienen ámbitos nacionales de regulación, obligatoriedad de su cumplimiento y existencia de requisitos previos para la autorización del funcionamiento.

Existe una primera gran diferenciación entre las normas de educación a distancia, dada por el propio nivel de autonomía de las instituciones: las universidades públicas son autónomas en general y las privadas están condicionadas.²¹¹ Este escenario se agrega a un segundo recorte en virtud de la existencia de líneas de políticas orientadas a la promoción en general, mientras que otras establecen con mayor fuerza los criterios de regulación con base en exigencias de autorización previa. Otras de las orientaciones se enfocan hacia la necesidad de procesos de acreditación, como en Chile o Perú, en la protección de los derechos y deberes de los estudiantes de educación a distancia. Finalmente, destacan las limitaciones a proveedores internacionales a partir de los procedimientos de reconocimientos y homologación como en Brasil. La resistencia a lo extranjero y de ofertas internacionales sin regulación hace que las regulaciones sean estatales y proteccionistas.²¹²

La complejidad técnica, pedagógica y organizacional de la educación a distancia impone dificultades para estipular normas de regulación, así como la necesidad de actualización permanente de las normas, como en Brasil y México. Su carácter transfronterizo, la diferenciación de modelos educati-

²¹¹ Es significativo que la institución con más impulso a la educación a distancia, el TEC de Monterrey, tenga un marco normativo de tipo autónomo que le ha permitido hacer oferta en esta modalidad sin los mismos requisitos administrativos de las demás universidades privadas; posiblemente, haya sido esa autonomía la que le permitió expandir en dimensiones importantes esta modalidad.

²¹² En Panamá, en la Zona Franca se habían instalado instituciones educativas que tenían oferta a distancia, y desde 2012 se dispuso que éstas también debían tener autorización del Ministerio de Educación y no sólo del de Comercio como empresas.

vos, el diverso grado de combinación de modalidades o pedagogías, etcétera, hacen compleja en extremo la creación de regulaciones y se tiende más a regulaciones de aprendizaje que de enseñanza, y a una constante evolución y perfeccionamiento de éstas. Como en todos los sectores de educación superior, se transita de modelos libres a regulados.

La multimodalidad, como tendencia dominante de la educación, hace complejo el proceso de desarrollo de normas simples reguladoras, y facilita normas que favorezcan el autodesarrollo y el control de la calidad *ex-post* como proceso regulador. En la región pareciera que se favorece una regulación diferenciada de todas las manifestaciones: la educación virtual, la semipresencial, la educación abierta y la educación a distancia. No se presentan regulaciones de la educación presencial con apoyo de TIC.

Algunos de los ejes del proceso de regulación están dados por los niveles de autonomía, la amplitud de los estándares mínimos de regulación, el carácter semipresencial y las formas de acreditación.

Autonomía y regulación

La irrupción de las normas de funcionamiento de la educación a distancia constituye una expresión más del proceso de reducción de la autonomía y de la libertad de las instituciones al actuar sobre el modelo educativo de las instituciones, que tradicionalmente estaba dentro de sus áreas de gestión. La delimitación de los niveles de injerencia y autonomía es un punto clave en la discusión de la regulación de la educación a distancia. En México y en Brasil esta discusión es parte de la creación de una universidad pública para realizar oferta con mayor control del gobierno, en abierta competencia con las universidades públicas o privadas.²¹³

²¹³ Ver al respecto: Amador Bautista, Rocío, “Marcos regulatorios de la educación superior pública y privada en México” y Vianney, Joao y Lupion Torres, Patricia, “Marcos reglamentarios de la educación a distancia superior brasilera”, en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008. Mientras que la Universidad Abierta y a Distancia creada por la SEP en México tiende a ofrecer directamente programas, la de Brasil, Universidad Aberta do Brasil, coordina las ofertas públicas, tanto de universidades como de otras instituciones.

El grado de autonomía de las instituciones es un elemento determinante en el desarrollo de normas sobre la educación a distancia. Tal es el caso de México, donde la autonomía de las instituciones de educación superior es muy fuerte, y las diversas universidades han diseñado sólidos programas de educación a distancia con sus normativas internas. En muchos de estos casos autonómicos, el intento de crear normas por parte de los gobiernos se confronta con las orientaciones de las universidades públicas que han avanzado en un camino de integrar consorcios y, por ende, de lenta construcción de marcos regulatorios, no ya de una universidad específica, sino del conjunto de las instituciones participantes en el consorcio.

En muchos países de la región, como Bolivia, México, Uruguay, Perú, Venezuela, Paraguay, República Dominicana o Brasil, los requisitos de la educación a distancia pública y privada son diferenciados. La autonomía de las universidades ha contribuido a la vigencia de normas de regulación con coberturas restringidas, o a la existencia al interior del país de numerosos modelos educativos que son, a la vez, regulaciones del funcionamiento de las ofertas.

La autonomía también ha marcado el funcionamiento de un marco normativo dual: autonomía de oferta de las instituciones públicas con sus propios criterios, y regulación de las privadas a partir de las normas estatales (Bolivia, Uruguay, Venezuela, Costa Rica).²¹⁴ En la región, en varios países se mantiene una dualidad de normas. En el marco de la autonomía de las universidades y de la regulación de la educación privada por el gobierno se ha ido conformado un modelo dual: por un lado, las universidades autónomas diseñan sus propias reglamentaciones internas para normar sus ofertas a distancia y, por otro, se aprueban regulaciones por parte del orden gubernamental sobre las universidades privadas; esto, en una dinámica en la que la libertad de las universidades privadas para desarrollar sus procesos de oferta de educación a distancia ha contrastado con las regulaciones, unas estructuradas en las universidades públicas por su tendencia colegial y reguladora interna.

²¹⁴ Martínez Larrechea, Enrique y Chiancone Castro, Adriana, “Educación a distancia en Uruguay: configuraciones, regulaciones y procesos actuales”, en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008.

Lo anterior se ha dado sobre todo en los países en donde no se ha establecido un mandato regulador en el aspecto sistémico desde los organismos públicos. Estas realidades duales se han expresado en una diferenciación: mientras las instituciones privadas deben solicitar autorización para desarrollar sus ofertas de educación a distancia, las universidades públicas son autónomas para el desarrollo de ello.²¹⁵ Esta dualidad ha derivado en un nuevo espacio de tensión público-privado en varios países, asociado a dinámicas competitivas mercantiles. En algunos países (Brasil y Venezuela), parece haber una clara orientación política a promover una oferta de educación a distancia pública a menores costos y una restricción de la oferta privada en esta modalidad.

Organismos de regulación de educación superior

Las modalidades regulatorias sobre la educación a distancia se mueven hacia la constitución de organismos reguladores públicos que asumen también la regulación de la educación a distancia. En los casos en que existían organismos de tipo colegiado muy tradicionales en los años noventa, como en Ecuador, Venezuela y República Dominicana, dichos órganos evolucionaron hacia su constitución en unidades públicas reguladas por los ministerios, y que actúan como ámbitos de autorización de los programas. Los espacios colegiados se mantienen, en algunos casos, como instancia de formulación de estándares, y los niveles ejecutivos, como su instrumentación y fiscalización. En Argentina, por ejemplo, el Consejo Federal, en Venezuela, el CNU, y en Chile, el Consejo de Educación Superior son los ámbitos colegiados, y los ministerios, los niveles ejecutivos. La creación de la arquitectura reguladora ha sido la primera etapa en el camino en curso hacia un continuo reforzamiento de la fiscalización en la región y que incluye con mayor intensidad a la educación a distancia.

²¹⁵ En el caso de Bolivia, incluso entre las privadas, sólo las universidades plenas pueden realizar las ofertas y exclusivamente en posgrado, más allá también de tener que requerir la autorización al vice Ministerio de Educación Superior. Ver Padilla, Álvaro, “Normativa para la regulación de la educación a distancia en Bolivia”, en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008.

Los organismos confirman el cumplimiento de los requisitos previos de funcionamiento de los programas. Funcionan como una evaluación previa de observancia de estándares mínimos de oferta. La propia existencia de normas en educación en la región deriva en un organismo los cometidos de fiscalización y control dispuestos. Igualmente, los organismos de evaluación y acreditación se convierten en requisito para el desarrollo de estos procesos. En tal sentido, el diseño de normas sobre la autorización para el funcionamiento de la educación a distancia es producto de la malla institucional de regulación de la educación superior y la creación de órganos de regulación y de evaluación y acreditación, que constituyó el eje de la dinámica de la educación superior desde 1995 en adelante y que a la fecha ya se ha concluido en casi todos los países de la región.

En este periodo se establecieron criterios generales de funcionamiento para toda la educación superior, incluyendo la educación a distancia.²¹⁶ En algunos casos, aún no se han reglamentado las normas específicas de educación a distancia, pero sí la arquitectura reguladora general. Primero se aprueba, en general, dicha arquitectura basada en órganos administrativos con facultades de regulación, y de evaluación y acreditación; posteriormente, se van elaborando reglamentos e instrumentos específicos para cubrir la educación a distancia.

En algunos países, el desarrollo de políticas y organismos de regulación se inclina por formular un modelo único de desarrollo de la educación a distancia, a pesar de la enorme diversidad de modelos educativos. El riesgo de la homogeneidad de la educación a distancia, o la conveniencia de procesos más homogéneos, es parte de una amplia discusión en las políticas públicas sobre esta materia.

Amplitud y diversidad de las normas

La diversidad y complejidad de modelos educativos y las propias resistencias conceptuales han determinado la lentitud en la aprobación de la regulación de la educación a distancia y la amplitud de las normas. Con diferenciación entre

²¹⁶ Un caso es por ejemplo El Salvador. Ver, Ramírez Cruz, Yanira Mesalina y Moreno Guerra, Hugo Stanley, “Avances en la educación a distancia en El Salvador. Experiencias de la Universidad Tecnológica de El Salvador”, en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008.

los países, se encuentra que las regulaciones tienden a actuar sobre los materiales didácticos, los profesores, los tutores, los exámenes, los estudiantes (hasta sus edades), los mecanismos selectivos de acceso, las infraestructuras de las redes, los derechos autorales, los costos de las matrículas, los niveles de interactividad o las plataformas, así como las prácticas estudiantiles. Asimismo, las características mínimas de las sedes regionales y –con fuerte discusión– su nivel de variación al atender a las demandas diferenciadas. La regulación se distingue por ser una sobrerregulación, al incidir en todos los componentes del modelo educativo como formación y actualización, evaluación de los aprendizajes, plataforma, formas de acceso y de organización institucional. En general, salvo en Brasil, no integran en los procesos de evaluación de la calidad de los programas los efectivos aprendizajes.

Los diversos modelos educativos inciden en la cantidad posible de normas y regulaciones en la educación a distancia. En este sentido, se constata que la regulación de esta modalidad es muy superior en términos de número de áreas que cubren en relación con la educación presencial. Ello, por la complejidad de sus formas de producción del servicio educativo, por la diversidad de opciones tecnológicas y pedagógicas posibles, y por la complejidad de sus procesos de evaluación. Este desarrollo normativo superior de la educación a distancia en comparación con la educación presencial está asociado a la existencia de visiones restrictivas que limitan, a través de los criterios de calidad, su expansión y desarrollo, y sin duda el ingreso de nuevos proveedores, sobre todo del sector internacional y privado.

La educación a distancia en los sesenta se estructuró como de acceso libre. Tal característica, en general, se ha mantenido al visualizarla como un instrumento de expansión del acceso a menores costos, lo cual ha determinado que en algunas normas se establezcan cursos propedéuticos. Al mismo tiempo, en la medida en que los niveles de demanda y calidad comienzan a ser superiores, en algunas ofertas, como por ejemplo la UNAM, se establecen los mismos mecanismos selectivos que en la modalidad presencial.

En muchos casos, parece revelarse, además de la tendencia a la regulación y creación de organismos de supervisión, el establecimiento de instituciones y su gestión directa de la nueva oferta a distancia, que refuerzan, de modo indirecto, la oferta pública en detrimento de la privada, como en

Brasil y Argentina. Las universidades públicas a distancia, de tipo virtual, se han expandido en los estados de México, donde ha surgido una nueva oleada de instituciones públicas a distancia, tal como aconteció en la década de los setenta en Venezuela, Costa Rica y Colombia.

En general, la región está en la etapa de construcción de estándares de calidad y normas de evaluación y acreditación para la educación a distancia, así como de indicadores, factores y ponderaciones tanto de los mínimos de la oferta como de la evaluación y acreditación de calidad, los cuales representan los ejes principales de la regulación. Tales indicadores, de mínima y máxima calidad, derivan de ámbitos diferentes y están vinculados. El peso y la relación entre ambos indicadores expresa la dominancia de las concepciones que privan en los sistemas de evaluación y acreditación, así como los niveles de voluntariedad y obligación del cumplimiento de los respectivos estándares, como en Argentina.²¹⁷ A diferencia, Costa Rica y, sobre todo, México muestran acreditaciones de calidad de la agencia, sin la existencia de normas gubernamentales de la educación a distancia.²¹⁸ En Ecuador, la agencia está sujeta a la aprobación de normas de funcionamiento de la educación a distancia por parte del organismo regulador.²¹⁹ Colombia, por su parte, aprobó el decreto 195 de 2010, en el que regula y establece los estándares básicos de los programas a distancia y los virtuales.²²⁰

²¹⁷ En Argentina, por ejemplo, tales procesos se han dado en forma conjunta en el marco de una dinámica en la que un organismo establece estándares mínimos y otro, el órgano de evaluación y acreditación, los ejes de los estándares de calidad. Santángelo, Horacio, “La normativa de educación a distancia para la enseñanza universitaria en Argentina: historia, aspectos relevantes y problemas”, en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008. Ello se da en casi todos los países, entre los que se destaca México, Brasil, Chile, Colombia. En algunos, como en Uruguay, más allá de que existe acreditación, el establecimiento de los estándares y la fiscalización recaen en el mismo ámbito, tal como acontece en República Dominicana, Panamá o Costa Rica.

²¹⁸ Arias Camacho, Rodrigo y Torres Rodríguez, José Luis, “Universidad estatal a distancia-Costa Rica: normativa que respalda un desarrollo”, en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008.

²¹⁹ Aranda, Alcides, “Marco regulatorio de la educación a distancia en el Ecuador”, en *La normativa de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, Virtual Educa, ICDE, UNAD, 2008.

²²⁰ Facundo, Ángel, “Colombia: análisis del aseguramiento de la calidad de la educación superior”, en Rama y Domínguez, *El aseguramiento de la calidad de la educación virtual*, Chimbote, ULADECH–Virtual Educa, 2011, pp. 153-187.

No siempre se ha dado una coordinación entre estándares de funcionamiento y criterios de acreditación, o entre estándares mínimos y fiscalización de ellos, o entre estándares mínimos y de acreditación. Estas situaciones de los países, relacionadas con los ejes referidos de la política del aseguramiento de la calidad, marcan las diferencias regionales que son altamente significativas y que también muestran la dificultad y complejidad de la convergencia. En la educación a distancia, las correlaciones entre estándares mínimos y de alta calidad no existen, y es una discusión conceptual no desarrollada.

En el ámbito de la educación a distancia terciaria, como en Argentina, hay duplicidad de regulaciones provinciales y nacionales, resultado de criterios propios y distintos. Allí, parece haber sido una condición necesaria para llevar adelante los procesos de evaluación y acreditación en la educación a distancia, la existencia previa de un marco regulatorio que establezca las formas y criterios del funcionamiento de esta modalidad. En algunos marcos normativos, ello tiende a confundirse, pero, en general, la existencia previa de una fuerte discusión conceptual y organizacional de la educación a distancia ha permitido ver los dos niveles del desarrollo de las normas de educación a distancia: como criterios de funcionamiento y como procedimientos e indicadores de evaluación. En la región, los marcos normativos han incorporado la obligación a las instituciones de diseñar modelos semi-presenciales o de educación abierta. Como los exámenes son presenciales, se ha considerado que no se requieren marcos regulatorios específicos, como acontece en la educación pública en Uruguay y Argentina, con los cursos abiertos, aun cuando para la educación privada ello está sujeto a autorización, y como la norma fija el carácter presencial de las ofertas, se constituyen en autorizaciones puntuales sin criterios generalizados para todos los potenciales oferentes.

El desarrollo de modalidades de educación abierta o semipresencial desde los setenta, en las universidades unimodales o en las presenciales, fundamentalmente públicas, se ha realizado sin marcos normativos externos que regulen los niveles de funcionamiento de esos servicios y garanticen los sistemas de aseguramiento de la calidad dada la prevalencia de las lógicas de la autonomía. Las regulaciones se han dado al interior de

dichas instituciones o sobre la base de los estatutos de su creación o las decisiones internas de las instituciones. Actualmente, las nuevas concepciones reguladoras, tanto en la educación en general como en la educación a distancia en particular, tienden a implantar regulaciones precisas sobre estos modelos de educación abierta o semipresenciales, sobre todo en los materiales instruccionales y las guías, y casi reducen el aprendizaje a una bibliografía base o de textos únicos.

En lo referido a la autorización y la evaluación y acreditación, se constata su predisposición a establecer una multiplicidad de indicadores para la autorización o acreditación de estos programas. Dichos ámbitos introducen una coherencia entre los modelos educativos, pedagógicos y administrativos de la educación a distancia y, como referimos, actúan en todas las áreas inmersas en la dinámica del proceso de enseñanza-aprendizaje de la educación a distancia. Ello se ha ido dando a través de guías e instrumentos específicos de la educación a distancia y con la anexión de indicadores en las guías y estándares presenciales ya existentes. En México se incorpora en las guías por campos disciplinarios en las agencias de acreditación de COPAES, y existe una discusión respecto a la creación de un consejo específico para la evaluación y acreditación de la educación a distancia. El carácter voluntario u obligatorio de los sistemas de educación superior actúa como un factor central y restrictivo al desarrollo de la evaluación y acreditación de la educación a distancia.

En algunos países, los estándares de calidad de los instrumentos parecen asociarlos al grado de virtualización de la educación a distancia, en el marco de un paradigma en el cual el grado de virtualización de la educación a distancia es sinónimo de calidad. Mientras que en unos países los diversos factores del modelo de evaluación agregan componentes o indicadores propios de educación a distancia, en otros la educación a distancia tiene factores propios de evaluación. En la mayoría, contradictoriamente, la calidad está dada por el grado de presencialidad de los programas de educación a distancia, por la existencia de exámenes y actividades presenciales como componentes obligatorios del programa. En los países donde la evaluación no es obligatoria, o no hay mecanismos de incentivos económicos que la tornen obligatoria, hay un mayor control de los procesos de

educación a distancia. Tal es el caso del proyecto de ley de Venezuela, y del sistema normativo en Brasil y Argentina.

En general, podemos apuntar la aparición creciente de criterios de evaluación y acreditación de la educación a distancia por parte de las agencias de aseguramiento de la calidad. Es, sin embargo, un proceso en curso. A pesar de los esfuerzos de creación de estándares de calidad, las agencias de aseguramiento de la calidad en la región, en su mayoría, carecen de procedimientos y metodologías para la evaluación de la calidad de la educación virtual y existen muy pocos programas acreditados a escala nacional por dichas agencias. Incluso, en la autorización de los programas hay complejidad de la utilización de los sistemas de *check list* dada la inflexibilidad que ellos tienen, al mismo tiempo que los sistemas subjetivos por pares introducen un exceso de diversidad. Son temas difíciles de congeniar y que requieren más reflexión e investigación. La ausencia de procesos de evaluación se da por la carencia de normas y criterios de funcionamiento de la educación a distancia, falta de consensos académicos y políticos, y concepciones restrictivas, todo lo cual ha limitado la formulación de normas de evaluación. En general, la región está ingresando a la aprobación de estándares mínimos de la oferta a distancia, y quizás en un futuro se vayan construyendo los criterios de la alta calidad.

La ausencia de normas en algunos países ha facilitado la oferta, como en Perú, en donde la autonomía permite a las universidades ofrecer esta modalidad con el mismo principio de los programas presenciales autorizados, en tanto que en otros, la carencia de ellas ha actuado como una limitación para la oferta por parte de las instituciones, como en Uruguay. En Colombia, por su parte, la autorización con estándares muy rígidos facilita la oferta, pero no habilita la innovación y la alteración de los componentes semipresenciales o virtuales. En Brasil, algunas carreras no pueden hacerse a distancia, como derecho, o algunos niveles, por ejemplo el doctorado. Es una altísima diversidad, que en parte refleja varias concepciones de la calidad y niveles de resistencias e impulso a cubrir ofertas que son cada vez mayores. Además, los factores e indicadores de la dinámica presencial tienen aún problemas de su concreción en la lógica a distancia, y más aún virtual, en lo referente a flexibilidad, carga, horarios

o créditos, la complejidad de los aportes docentes y administrativos a los recursos de aprendizaje, o la eficacia de las pedagogías informáticas para suplantar la práctica en el aprendizaje