

Capítulo XIII

Las tendencias de la educación a distancia a inicios del siglo XXI en América Latina

La prospectiva se ha ido constituyendo en un ejercicio cada vez más utilizado para los estudios educativos, y que ha ingresado en el ámbito del análisis de la educación a distancia.²³¹ Las cambiantes condiciones tecnológicas y la innovación de modelos pedagógicos otorgan una dinámica altamente cambiante a esta modalidad. Hace varios años una investigación que realizamos sobre las tendencias de la educación superior en América Latina constataba, a partir del análisis de veinte variables significativas, que los sistemas universitarios estaban inmersos en una gran transformación, y algunos de dichos cambios más importantes y centrales estaban asociados a la virtualización.²³²

La totalidad de las variables analizadas mostraban cambios que se consolidaban en seis macro tendencias: masificación, regulación, diferenciación, mercantilización, internacionalización y virtualización, con sus propios impulsores y que generan, a su vez, sus respectivas macro tensiones. Esas fuerzas en acción y reacción, y que se retroalimentan mutuamente, conforman un escenario tendencial diverso, conflictivo y contradictorio de transformaciones que aumentan el nivel de entropía del sistema terciario en la región en el

²³¹ Miklos, Tomas y Arroyo, Margarita (compiladores), *El futuro de la educación a distancia y del e.learning en América Latina. Una visión prospectiva*, México, ILCE, 2008.

²³² Rama, Claudio, *La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias*, UNICARIBE, 2009.

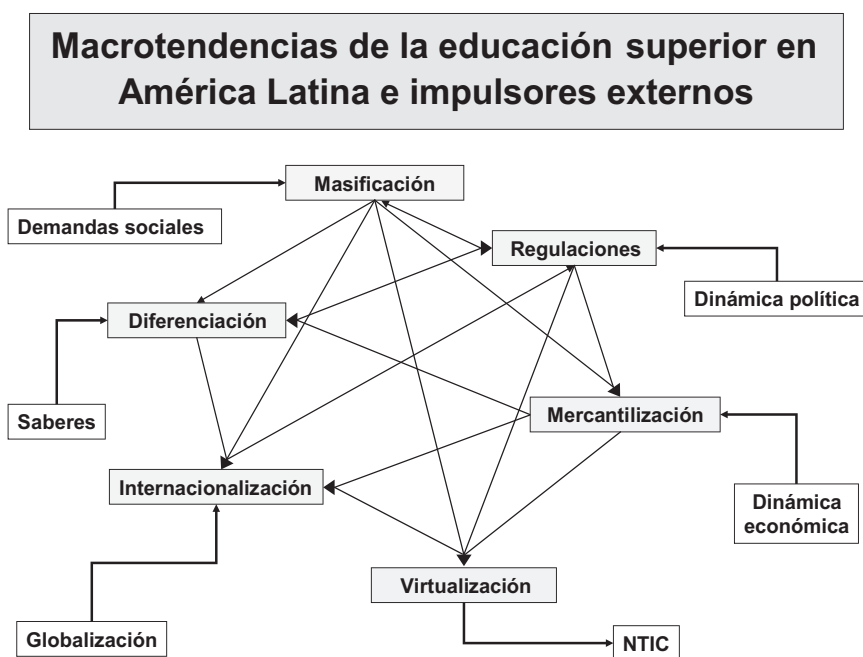
contexto de la globalización, la mercantilización, los cambios tecnológicos y la expansión de los conocimientos y que están impulsando nuevas dinámicas en la educación a distancia

Entre esas macro tendencias-macrotensiones, referíamos que cada tendencia generaba una tensión por los cambios que impulsaba. Así, concebíamos a la masificación y la deselitización de la educación superior (derivadas de la tendencia a la expansión de la cobertura, la diferenciación estudiantil y la diferenciación de los accesos); a la diferenciación y la deshomogeneización (derivadas de la diferenciación institucional, la fragmentación institucional, la complejización de las universidades, y la tendencia a la flexibilización de las estructuras curriculares), a la regulación y la desautonomización (derivadas del aumento del rol del Estado como fiscalizador, del establecimiento de amplios sistemas de aseguramiento de la calidad, y del nacimiento de regulaciones internacionales); a la internacionalización y la desnacionalización (derivadas de la globalización de los flujos de conocimiento, estudiantes, docentes e instituciones, de la especialización con los posgrados y la acreditación internacional como un mecanismo para aumentar el valor de las certificaciones); a la virtualización y la despresencialización (derivadas de la transformación de las industrias culturales en industrias educativas con la digitalización y a la expansión de la educación a distancia virtual buscando abaratar costos e incrementar aprendizajes); y a una mercantilización-desgratuitarización de la educación superior (derivadas de la diversificación de las fuentes financieras públicas, de la privatización y de la propietarización de la investigación y del conocimiento y del aumento del binomio calidad-costos).

Tales tendencias que marcan los ejes de las transformaciones en curso son, al mismo tiempo, espacios de tensiones políticas, de conflictos académicos e institucionales por el pasaje desde los marcos de funcionamiento anteriores hacia nuevos marcos con complejas dinámicas políticas, reingenierías de los procesos y pérdidas o beneficios diversos para los participantes. Su dinámica produce múltiples transiciones en las universidades y los sistemas de educación superior, entendiendo por transición el proceso mediante (y durante) el cual ciertas reglas de juego de los actores sociales e instituciones son transformadas hasta producir un nuevo orden y una nueva forma de funcionamiento, en los sistemas de educación superior. No era posible afirmar en

su momento, como en el largo plazo se terminaran conformando los sistemas universitarios, cuáles serían los impactos de dichas macro tendencias, aun cuando se puede afirmar que es una dinámica de tensiones y que las múltiples interacciones permiten suponer que el proceso de cambio continuará y se incrementará.

Las seis macro tendencias tenían sus respectivos impulsores sociales, y su dinámica se retroalimentaba por los impactos de las demás macro tendencias.



Sin embargo, más allá de su coherencia, en general todos los estudios de prospectiva muestran su debilidad con el correr del tiempo, en tanto se amplían los márgenes de error en la predictibilidad de los sucesos, y que la propia complejidad de la sociedad y las diversas acciones sociales crean nuevas realidades y, por ende, alteran la base de algunas de las tendencias antes señaladas

(Miklos, 2008; Rama, 2009). A cinco años de dicho estudio, el presente ensayo constituye una revisión de aquellas conclusiones de cara a la educación a distancia, en busca de verificar si dichas macro tendencias y macro tensiones se continúan desarrollando, así como cuál ha sido su intensidad y sus impactos, y las tensiones nuevas que ellas han creado, específicamente concentradas en el análisis de la realidad de la educación a distancia.

LA TENDENCIA A LA MASIFICACIÓN DE LA COBERTURA Y LA TENSIÓN DE LA DESELITIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CON LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

Referíamos como primera macro tendencia la masificación de la educación superior derivada del aumento de la cobertura y la flexibilización de los accesos, como una tendencia sucesiva de todos los niveles y sistemas educativos a escala mundial y también en nuestra región. El siglo XX ha sido la centuria de la educación asociada a la democratización de las sociedades y el mayor uso de recursos humanos capacitados, en virtud, a su vez, de una realidad donde las remuneraciones salariales premian al capital humano y las economías incorporan mayor densidad tecnológica que requiere mayores recursos especializados. Ello primero se expresó en la masificación de la educación primaria, luego en la expansión de la educación media, y desde los noventa en la fuerte expansión de la educación superior.

En América Latina, desde los 225 000 estudiantes universitarios en 1950 a los casi 25 millones proyectados en 2012, no hay una simple expansión, sino un cambio sociológico radical. Este pasaje de la educación superior de élites a una educación superior de masas implicó un cambio del perfil social de los protagonistas, de las instituciones, de los mercados laborales y de las estructuras sociales. También en esa expansión se promovió una diferenciación a través de circuitos distintos de calidad y nuevas modalidades, niveles e instituciones.

En este contexto, desde fines de los sesenta, comenzaron a ingresar cada vez más capas medias a la educación universitaria; desde fines de los setenta se vigorizó el proceso de feminización que alcanzó a 55% de la matrícula regional; a partir de mediados de los noventa se produjo el inicio del ingreso de los sectores medios trabajadores de cuellos blancos, todo lo cual ha poblado

a los sistemas de terciarios de una educación nocturna y flexible, tanto pública como fundamentalmente privada. Desde finales de los noventa, por su parte, los trabajadores urbanos de élite de los cuellos azules de los sectores modernos han comenzado a acceder en las instituciones no universitarias y en la educación a distancia. Finalmente, desde inicios del siglo XXI, el ingreso de las élites de indígenas y de personas con capacidades especiales están iniciando su propio acceso a la educación terciaria que seguirá con el continuo aumento de ingreso de esos sectores. La propia educación superior se constituye en una de las bases de la conformación de las capas medias.

En la década pasada, este proceso se amplió y se facilitó por el aumento de los ingresos familiares y del presupuesto público con mayores transferencias de ambos al sector terciario. Esta expansión también fue incentivada por la aparición de ofertas a distancia en varios países, en especial Brasil, México, Perú y Ecuador, aunque en casi toda la región aumentó el porcentaje de matrícula de acuerdo con distintas modalidades de educación a distancia, fundamentalmente *blended learning*.

Ello contribuyó al aumento de la cobertura y la propia deselitización de la educación superior, que se constituye en uno de los ejes más significativos de los conflictos universitarios asociados al ingreso de nuevos sectores, la creación de nuevas instituciones, la diferenciación de la calidad, la desarticulación institucional y la presión al financiamiento.

LAS TENDENCIAS A LAS REGULACIONES Y LA TENSIÓN DE LA DEAUTONOMIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CON LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

La expansión de la matrícula y de las instituciones de educación superior en forma continua en los últimos treinta años resultó en una fuerte diferenciación institucional y de calidad que impulsó la regulación sobre las instituciones terciarias y el abandono del modelo autónomo de gestión tanto para el sector privado como también el inicio de la regulación sobre el sector público autónomo. La elevada cantidad de estudiantes, la diferenciación de las instituciones universitarias, la expansión de programas, el aumento de la competencia y las dificultades de la autorregulación plantearon una regulación pública en la

educación superior con una concepción de la educación como un bien público. Este proceso comenzó a introducir normativas y políticas sobre la educación a distancia. Ello derivó en el establecimiento de regulaciones externas a las propias instituciones, con diferenciaciones por países y tipo de políticas públicas. En este sentido, las instituciones públicas han ido perdiendo parte de su anterior autonomía, y las privadas, su libertad de mercado. De pocas universidades monopólicas nacionales e instituciones de élite, se ha pasado a sistemas universitarios diferenciados con miles de instituciones con roles y cometidos distintos con tal amplitud que han legitimado la necesidad de imponer regulaciones eficientes y necesariamente externas.

Al conformarse una dinámica institucional sistémica y diferenciada, y aparecer nuevas regulaciones desde el Estado, nació un debate sobre los espacios de la libertad y la autonomía. Es una discusión técnica y política, asociada al pasaje desde las regulaciones académicas internas a las instituciones hasta las regulaciones gestadas en su exterior, en los gobiernos, en el mercado y cada vez más en los escenarios internacionales. La creación del observatorio de defensa de la autonomía por la UDUAL ante las múltiples tensiones en Costa Rica, Bolivia, Venezuela, Honduras o Ecuador, es una expresión de este lento proceso de desautonomización resultado de interpretaciones de la educación como un bien público que asignan un rol destacado a la fiscalización gubernamental y la homogenización.

En los noventa, con la expansión de las instituciones privadas, el mercado avanzó como el elemento regulador de la educación superior al fijar las lógicas de las ofertas y las demandas académicas, el salario de los docentes y las características de las instituciones en un marco de la competencia y el libre mercado. Tal dinámica de funcionamiento bajo lógicas de mercado sin regulación creó mayores diferencias de calidad, desarticulación institucional, derroche de recursos y excesos competitivos expresados en la publicidad que plantearon la necesidad de introducir regulaciones a través de estándares de calidad mínimos de funcionamiento. Con ello se comenzó a sentar las bases de nuevas formas de regulación pública con un rol central de los gobiernos que, al normar, reduce necesariamente la libertad de las instituciones privadas y la autonomía de instituciones públicas. En esta dinámica se produjo tanto un aumento de la diferenciación con la expansión de instituciones a distancia como políticas de regulación a la educación a distancia y la educación transnacional.

La regulación en la región desde los noventa asumió diversas modalidades. Una regulación ejecutiva que tendió a fijar los estándares mínimos de funcionamiento y autorización de apertura de programas, carreras e instituciones; una regulación sistémica de calidad por medio de agencias de evaluación dirigidas corporativamente por los mismos actores académicos y que se focalizó en la verificación de estándares de alta calidad predefinidos; una regulación de mercado dada por la educación privada; una regulación de menor intensidad brindada por los acuerdos intergubernamentales y desde los organismos multilaterales y que actúa sobre las estructuras de ciclos y los reconocimientos internacionales; y por último, una regulación desde los colegios profesionales a través del licenciamiento y la recertificación. Entre la autonomía (regulación académica) y la libertad (regulación de mercado) se comenzó a construir una nueva arquitectura regulatoria pública sistémica, diferenciada por profesiones con crecientes componentes internacionales. Estas regulaciones conducen a una homogeneización de las formas educativas al reducir la capacidad de innovación de las instituciones e introducir el riesgo de sistemas poco flexibles.

Las múltiples regulaciones, más allá de contribuir a una relativa homogeneización de los sistemas, están impulsando un proceso de concentración de la educación superior privada, e incluso facilitado su extranjerización, que se constituye en formas para alcanzar escalas e inversiones que permitan cubrir esas políticas de calidad y de fiscalización. Con ello, la presión por la calidad a través de normas y estándares está impulsando el cierre, la fusión o la venta de instituciones de educación superior, fundamentalmente las microuniversidades. Sólo en los últimos años, por ejemplo, se han producido cierres de instituciones como resultado de diversas políticas en Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Panamá y Chile, ha continuado la compra de instituciones en Brasil, se han originado estatizaciones en Venezuela, y fusiones o ventas en casi toda la región, bien sea mediante la venta de acciones o la transferencia de participaciones en asociaciones civiles.

Si bien el volumen total de instituciones ha continuado aumentando hasta alcanzar cerca de quince mil instituciones, dentro de las cuales unas cuatro mil universidades, ello se ha realizado a tasas menores de crecimiento y se ha focalizado sobre todo en algunos pocos países. En varios países, como Perú,

Costa Rica, Panamá, Argentina y El Salvador, la creación de nuevas universidades ha sido bloqueada o dificultada por nuevos marcos reguladores. La reducción del número de instituciones se ha producido en El Salvador, República Dominicana, Ecuador, Uruguay y Chile.

LA TENDENCIA A LA DIFERENCIACIÓN Y LA TENSIÓN DE LA DESHOMOGENEIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CON LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

La educación superior está inserta en un rápido proceso de construcción de sistemas más complejos a través de una creciente diferenciación de las modalidades, de formas de acceso o de ciclos, con una alta diversidad de orientaciones curriculares y modelos educativos. Ahora se agregan nuevos proveedores internacionales y dinámicas de alianzas y redes entre las instituciones que bifurcan aún más los caminos de la educación superior y derivan en una fuerte diferenciación de las universidades e instituciones de educación superior y que, de hecho, históricamente ha ido acompañando el crecimiento de la matrícula. En este proceso destaca cada vez con más intensidad la educación a distancia, con sus diversas expresiones de educación semipresencial, *blended learning*, educación cien por ciento virtual e incluso educación automatizada.

Es parte de cambios más amplios que impulsa la diferenciación dada por una transición desde modelos homogéneos de los procesos de enseñanza a modelos y dinámicas altamente heterogéneas; desde estructuras educativas simples a estructuras complejas; desde pocas ofertas curriculares disciplinares a una multiplicidad de especializaciones; desde pedagogías presenciales y frontales a muy distintas tecnologías de enseñanza con el desarrollo de multimodalidades tecnológicas. Este panorama de alta flexibilidad y diversidad torna compleja la evaluación, la regulación y la propia comparación entre las instituciones y las certificaciones. Tal diferenciación no se está expresando en igual proporción en la creación de nuevas instituciones, sino que muchas de ellas se van especializando.

Durante varios años el crecimiento de nuevas instituciones ha sido superior al crecimiento de la matrícula. Actualmente, se confirma que la diferenciación ha continuado expresándose en más programas, pero no en un

crecimiento de instituciones superior. Aún más, la expansión de programas comienza a ser menor por la saturación de las ofertas, mayores exigencias gubernamentales y tendencia a mayores escalas dados los requisitos de calidad. Sin duda, ha continuado la expansión de programas de estudios, el aumento de la diferenciación de los posgrados, con carencias aun a nivel de doctorado, irrumpieron los posdoctorados y se ha hecho más profunda la diferenciación curricular al desarrollarse ofertas profesionales, académicas o de investigación, pero a menores tasas que antes.

Ante esta dinámica se están homogeneizando los sistemas de educación a distancia, y las políticas de aseguramiento de la calidad reducen los niveles de diferenciación que muchas veces eran meras desigualdades de calidad y no curriculares. Una de las diferenciaciones más significativas en los últimos años es resultado de la reforma de la virtualización y se expresa en un aumento de la oferta a distancia, la aparición de la oferta semivirtual o *blended learning* y la irrupción reciente de ofertas totalmente virtuales en la región. Al tiempo desde fuera de la región se están formulando ofertas educativas automatizadas.

La oferta a distancia en todas sus expresiones está contribuyendo a aumento de la matrícula y a la concentración dados los costos. Con base en este mecanismo de crecimiento, un número relativamente pequeño de instituciones en cada país concentra un porcentaje mayor de la matrícula a través de escalas muy superiores que les permitan ecuaciones económicas competitivas. Ello ha sido incentivado también por el exceso de instituciones terciarias y microuniversidades que carecen de escalas para realizar las inversiones económicas necesarias a fin de alcanzar los niveles de calidad requeridos por las regulaciones.

LA TENDENCIA A LA MERCANTILIZACIÓN Y LA TENSIÓN DE LA GRATUITARIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CON LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

Una de las tendencias educativas está dada por el aumento de los costos asociados a las políticas de calidad y las relativas dificultades de financiar todas las demandas educativas a partir del gasto público. La masificación de la educación superior y las demandas de calidad tienen como correlato el incremento de los gastos en educación, y en tal línea, en el estudio referido se

sostuvo que se tiende a un aumento de la mercantilización de la educación superior. Dicho escenario tensionaría la situación de la gratuidad que caracteriza a los sectores públicos en el continente. La realidad no ha permitido verificar el cumplimiento de una macrotendencia educativa orientada por la reducción de la gratuidad, sino que, al contrario, se ha impulsado el modelo dual: mayor gratuidad, por un lado, y aumento de las matrículas privadas, por otro, lo que hace al sector terciario más desigual, expresado, además, en una tasa de retorno cada vez más diferenciada, según donde se haya estudiado, en tanto el mercado tiende a remunerar similarmente y a que los estándares de calidad tienden a ser sistémicos. Este modelo dual cada vez más costoso se ha financiado por el aumento del gasto público y las transferencias públicas; se ha hecho viable en la década pasada por el incremento de los recursos fiscales, junto con un crecimiento de las matrículas en el sector privado sostenido gracias al aumento de los ingresos familiares en estos años. Inversamente, en Europa, la crisis ha tenido como consecuencia mayores aranceles de las matrículas públicas.

El agudización de la presión de las familias de escasos recursos, que al mejorar sus propios ingresos, lograron que sus hijos terminaran la educación media, la llegada, en varios países, de gobiernos de izquierda muy cercanos a la universidad pública y el aumento de los recursos fiscales de los gobiernos resultado del incremento del producto bruto de casi todos los países en los últimos años, una presión política de las universidades públicas derivada del alto peso alcanzado por el sector privado y una mayor demanda de sectores de ingresos bajos que reclamaban más cupos al no poder cubrir los crecientes costos de las matrículas privadas, estimuló la ampliación generalizada de la oferta de cupos universitarios públicos en casi toda la región durante la década pasada, consecuencia de mayores transferencias de recursos a las instituciones de educación superior públicas.

En algunos países, como Venezuela y Colombia, el sector privado creció de modo considerable y sólo se produjeron aumentos importantes del sector privado en Costa Rica, Paraguay, Perú y Honduras. En el resto, la matrícula privada, en general, ascendió en forma similar a la del sector público o mayor, pero con poca distancia. Por consiguiente, se han mantenido relativamente los mismos porcentajes de cobertura pública y privada en la región,

pero en un contexto de crecimiento significativo de ambos sectores. La matrícula privada de cerca de 48% implica más de once millones de estudiantes insertos en dinámicas mercantiles, además de quienes pagan matrícula en las instituciones públicas en grado o posgrado. Ello haría un porcentaje superior probablemente de 55%.

La matrícula en el sector público aumentó significativamente gracias a nuevas instituciones y ofertas a distancia; además, en varios países se redujeron los precios de sus matrículas. Tal aumento de la gratuidad en el sector público se dio a través de marcos normativos en Venezuela, Ecuador y Uruguay y del incremento de la oferta en casi toda la región, en particular en Brasil, México, Colombia, Uruguay y Argentina. En Chile, el aumento del financiamiento público comenzará a impactar en 2013.

En la región, una parte creciente de las familias han optado por una estrategia de supervivencia de los hogares mediante el ingreso de sus hijos a la educación superior, tanto pública como privada, en virtud de que la educación a largo plazo deriva en niveles de salarios y empleo que comprueban su eficacia como instrumento de movilidad social. Los estudios de la tasa interna de retorno muestran la alta rentabilidad de la educación superior, e incluso se amplían las brechas de remuneraciones en función de los niveles de escolarización de las personas y de la calidad de sus instituciones, más allá de que ya no son tan significativas como antes, pero mientras la oferta de nuevos profesionales va reduciendo la rentabilidad de los estudios universitarios.

Cómo financiar la educación de masas es la clave de la política pública. En América Latina, esa tensión se resolvió hace treinta años a través de pruebas selectivas para restringir el acceso a la gratuidad. Para los que perdían, la opción era la educación privada o institutos no universitarios o educación a distancia de baja calidad. El acceso a bienes gratuitos se resolvió en la competencia académica, que reafirmó el rol de la educación superior como mecanismo de reproducción de la estructura social desigual. La educación privada se expandió con nuevas ofertas, más flexibles y con nuevas pedagogías, y el escenario fue dual: gratuidad para unos, acceso pagante para los otros, pero también con dualidades de calidad al interior de ambos sectores. Tal dinámica se ha ampliado en una situación en la que hay una lenta reducción de la tasa de retorno por aumento de la cantidad de profesionales e incrementos

de los aranceles privados que, si bien no ha tenido aún mayor impacto por el aumento del crecimiento del producto y tasas de desempleo bajas comparativamente en la región, se expresa en una diferencia más grande de las tasas de retorno y aumento del descontento estudiantil por los pagos de los aranceles y las deudas acumuladas.²³³

El mantenimiento legal y político de la gratuidad pública de la universidad ya era muy elevado y a diferencia de lo proyectado, ha aumentado en los últimos años y está impactando en la intensificación de la diferencia en las tasas de retorno públicas y privadas; esto permite suponer que el crecimiento del sector privado en un futuro estará limitado por los potenciales desequilibrios entre los costos crecientes de las matrículas ante las presiones de calidad y la tendencia a la caída relativa de los salarios profesionales frente al aumento creciente del egreso de profesionales.

LA TENDENCIA A LA INTERNACIONALIZACIÓN Y LA TENSIÓN DE LA DESNACIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CON LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

La globalización, las tecnologías digitales y la expansión de conocimientos están promoviendo la internacionalización de los sistemas de educación superior. Tales dinámicas actúan sobre todos los ámbitos (movilidad estudiantil, movilidad docente, traslado de instituciones, consumo de bienes y servicios educativos importados y educación transfronteriza), pero su impacto efectivo ha sido muy escaso aún en la región y se ha centrado en la instalación local de universidades y grupos extranjeros que han adquirido instituciones locales en al menos diez países de la región. La movilidad estudiantil, o sea, la presencia de estudiantes extranjeros en la región o la movilidad de estudiantes de la región al extranjero, representa apenas el 1% de la matrícula total en cada uno de esas dos modalidades. La internacionalización más dominante ha sido en los recursos de aprendizaje y en los currículos, que cada vez más incluyen componentes internacionales, estudios comparativos o idiomas.

²³³ Esta es la causa central del descontento estudiantil en Chile. Al respecto, véanse las tasas de desempleo en la región en <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?t=o&v=74&l=es>

La educación internacional tiende a actuar en todos los mercados universitarios, pero se concentra en el posgrado, la educación a distancia, la educación permanente, la reactuación de competencias y la acreditación internacional. Es una nueva realidad de mercados que antes descansaban en lógicas nacionales y que ahora se están internacionalizando con mucha rapidez, y que también en forma distinta reciben los impactos de la globalización. La educación fue conformada históricamente en el marco de las fronteras nacionales como un servicio público con sus lógicas acotadas de pertinencia, currículo, calidad y con sus propias instituciones y actores nacionales. En ese escenario tradicional, lo internacional asumía una forma casi marginal de cooperación entre ámbitos y unidades distintas y separadas. A diferencia de la globalización, las TIC y la sociedad de conocimiento, se comienza a estructurar en distinta dimensión e intensidad una educación con crecientes componentes internacionales como parte de la tendencia a la convergencia entre los sistemas educativos a escala global.

La internacionalización, vista como un proceso de penetración de universidades o programas externos, de movilidad docente y estudiantil, o como respuesta de los sistemas locales para acceder a saberes, estándares o inversiones externas, es parte de la construcción de la nueva educación global con estándares compartidos de calidad, ciclos y niveles comunes, formas de mutuo reconocimiento de los estudios y múltiples modalidades de movilidad estudiantil, docente, profesional e institucional.²³⁴ No es este, sin embargo, un proceso lineal, sino que es altamente diverso por el heterogéneo impacto de los muchos impulsores y restrictores políticos, académicos, económicos y tecnológicos que marcan la velocidad de la internacionalización educativa, y por las tensiones políticas que se derivan de esta efectiva y compleja desnacionalización de los sistemas educativos; esto ha originado el establecimiento de restricciones a la libre movilidad, bien sea para proteger los mercados locales o por visiones nacionalistas o ideológicas.

²³⁴ Gacel-Ávila, Jocelyne, “Educación transfronteriza e internacionalización de la educación superior: tendencias, oportunidades y riesgos”, en Álvarez Gómez et al. (coordinadores), *Tecnologías para internacionalizar el aprendizaje*, Universidad de Guadalajara, 2005. En este ensayo se conciben las diferenciaciones de la educación transfronteriza y la educación internacional, asociadas al tema curricular y pedagógico, donde no necesariamente la educación transfronteriza es educación internacional.

Los espacios comunes de la educación superior regionales son, en este sentido, tanto una internacionalización controlada como también una defensa respecto a la globalización incontrolada y una derivación de las interrelaciones de los mercados económicos que imponen la movilidad de los factores en mercados fronterizos o regionales. Tales procesos de integración en materia de educación superior, que son, de hecho, una segunda opción de internacionalización, no se han expandido; al contrario, los impulsos de inicios de la década han quedado acotados y no han tenido desarrollos significativos y el espacio común de la educación superior en América Latina no está en el centro de la agenda regional.

LA TENDENCIA A LA VIRTUALIZACIÓN Y LA TENSIÓN DE LA DESPRESENCIALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CON LA EDUCACIÓN A DISTANCIA

La virtualización o digitalización de la educación superior se ha constituido en una tendencia dominante de los sistemas universitarios para aumentar calidad, cobertura y disminuir costos. Ello se ha expresado en la expansión de ofertas de educación a distancia. A su interior, hemos analizado en el estudio de prospectiva referido una serie de tendencias que corresponde evaluar y reanalizar en la actualidad. En aquel momento, considerábamos diversas microtendencias que impulsaban la macro-tendencia a la virtualización. Se visualizaban tres grandes orientaciones. Una primera, dada por una tendencia a la hibridización a través de multimodalidades pedagógicas incentivadas por el fraccionamiento, la diferenciación institucional, la complejización y consorciación de la gestión. Como segunda tendencia, se refirió a la mercantilización y gratuitarización por una creciente oferta pública con una cada vez mayor tensión pública-privada, y como tercera orientación, el aumento de las regulaciones y la estandarización de los procesos. Así, la educación a distancia en América Latina era concebida como marcada por la hibridación pedagógica, la irrupción de nuevos proveedores privados y públicos, la fragmentación de los procesos educativos, la mercantilización de las ofertas, la *consorciación* de las diversas ofertas y un aumento de las regulaciones normativas locales.²³⁵

²³⁵ Lupion Torres, Patricia y Rama, Claudio, “Algunas de las características dominantes de la educación a distancia en América Latina y el Caribe”, en *La educación superior a distancia en América Latina*, Florianópolis, UNISUL, 2009; Rama, Clau-

Estas tendencias han tenido sus variaciones en estos años. En una revisión actual se observan en la región dos orientaciones muy marcadas dadas por la virtualización y la internacionalización de las prácticas y dinámicas pedagógicas de la educación a distancia. La propia virtualización permite que el fraccionamiento de los procesos educativos a distancia adquiera dimensiones internacionales, en una dinámica en la que se retroalimentan ambas realidades, pero donde lo dominante es la creciente inclusión de objetos abiertos de aprendizaje (*open educational resources*).²³⁶

Sin duda, el incremento del grado de virtualización viene desde fines de los noventa y está relacionado con la digitalización global de la economía y la sociedad y con su impacto en el aprendizaje, debido a su mayor eficiencia en la capacidad de retención de aprendizajes al incorporar la diversidad de recursos de aprendizaje que favorecen los ambientes virtuales y, sobre todo, la flexibilidad y los menores costos de oportunidades de las personas.

Hay múltiples impulsores de esta virtualización de la educación a distancia marcadas por lo económico, lo pedagógico y la cobertura, como el abaratamiento de los costos por la caída de los gastos en reproducción de los recursos de aprendizaje, la transferencia de parte de los costos a los estudiantes, así como, fundamentalmente, la capacidad de aumento de la cobertura por la flexibilidad de acceso y las mayores escalas, así como la mayor segmentación de la oferta. La virtualización se está implementando en casi todas las instituciones de educación a distancia de tipo semipresencial y en las instituciones presenciales, lo cual está promoviendo la propia internacionalización de la educación a distancia.

Las nuevas tecnologías, la política pública de incentivo a la educación a distancia, y el ingreso creciente de nuevos proveedores privados está empu-

dio, "Tipología de las tendencias de la virtualización de la educación superior en América Latina", *Diálogo Educativo*, vol. 8, núm. 24, mayo-agosto, pp. 341-355, 2008.

²³⁶ Santos, Andreia Inamorato dos, *Open Educational Resources in Brazil: State of the Art, Challenges and Prospects for Development and Innovation*, Moscow, UNESCO, IITE-Institute for Information Technologies in Education, 2011. <http://iite.unesco.org/pics/publications/en/files/3214695.pdf>. Véase también Litto, Fredric, "A Nova Ecologia do Conhecimento: Recursos Educacionais Abertos. Um Relatório do Brasil", en Morocho, Mary y Rama, Claudio (editores), *Las nuevas fronteras de la educación a distancia*, Loja, UTPL-Virtual Educa, 2012.

jando el aumento de la cobertura de esta modalidad. Las pocas estadísticas existentes muestran el aumento de esta matrícula expresada en la amplia diversidad de modalidades institucionales. En 2000, había 164 527 alumnos de modalidades de educación superior a distancia, localizados en 175 universidades, en su mayoría públicas, y que representaban 1.3% de la matrícula terciaria; la mayor parte era educación semipresencial.

A partir de la proyección de diversos estudios y datos nacionales, podemos asumir una hipótesis de crecimiento bajo que permitiría pensar la existencia de unos 1.6 millones de estudiantes inscritos en modalidades híbridas, que representarían más de 5% de la matrícula regional de América Latina para 2010. Ello se ha expresado con más intensidad en los países con sistemas más grandes, como México y Brasil, que tienen sistemas más sofisticados de relevar la información y reportan 10% de la matrícula nacional en estas modalidades; no obstante, muchos otros países con poca fiabilidad para esta información tienen dimensiones importantes de la cobertura a distancia que no están claramente relevados como Perú y Argentina. Estas dimensiones de matrícula, pesimistas, nos llevan a afirmar que la educación a distancia o las modalidades despresenciales de la educación superior ya se han conformado como una nueva realidad significativa del panorama de la educación superior en la región, y han alcanzado tasas de incremento anuales muy superiores a las de expansión históricas de la educación tradicional presencial. En este sentido, la educación a distancia ha dejado de tener un acceso reducido a élites que se define como menor de 5%.

En este aumento, se incrementa el cambio de las modalidades. En 2005, de 201 instituciones universitarias con educación a distancia sólo 11% tenían modelos puros exclusivamente a distancia o virtuales. La mayoría aún se basa en modelos híbridos con elementos presenciales y no presenciales, con diversidad de tecnologías y de materiales instruccionales correspondientes a las generaciones tecnológicas, por ventajas de rentabilidades, dificultades de reingenierías y marcos normativos (a favor o en contra). Sin embargo, se constata la expansión de ofertas de educación cien por ciento virtuales mediante plataforma sin ninguna actividad obligatoriamente presencial en México, Colombia, Puerto Rico y Panamá amparada en marcos normativos específicos.

A continuación, nos centraremos en la revisión de las tendencias que definimos a partir del estudio referido. En su oportunidad, constatamos un aumento de la diversidad de modelos educativos en la educación a distancia, del grado de mercantilización de ese mercado y de las regulaciones. En el marco de ese estudio, la virtualización era impactada por las demás macro-tendencias, es decir, la masificación, la regulación, la diferenciación, la mercantilización y la internacionalización. Ello se está cumpliendo y en tal sentido se podría sostener, a partir del enfoque anterior, que la educación a distancia aumenta su cobertura, diversifica sus modelos pedagógicos, es más regulada, se estaría mercantilizando y se internacionaliza. Tales tendencias no se están produciendo, sin embargo, en la misma dimensión en que se proyectaron.

Hibridización, multimodalidad pedagógica, fraccionamiento, diferenciación, complejización y consorciación

La expansión de la educación a distancia en los últimos años mantiene la hibridización, pero se confirma el crecimiento de las modalidades basadas en plataformas virtuales. Se están abandonando con rapidez los modelos semi-presenciales tradicionales de la primera generación, y el proceso de enseñanza se apoya en aulas virtuales, más allá de mantener componentes presenciales. Son modalidades pedagógicas y tecnológicas puras o híbridas, que combinan en muy diversa proporción dinámicas de enseñanza-aprendizaje presenciales, junto con componentes no presenciales virtuales, a distancia o abiertos, en los que la virtualización se constituye en la tendencia más significativa. Del mismo modo, tecnologías analógicas y digitales, además de una diversidad de materiales instruccionales planos, interactivos y de simulación, crecientemente soportados en plataformas. Plataformas, diversidad de recursos de enseñanza, incluyendo objetos abiertos y sistemas de evaluación automatizados es la tendencia dominante de la virtualización educativa. Lo tecnológico es el mayor impulsor.²³⁷

²³⁷ Para profundizar en este enfoque de restrictores e impulsores, ver Yip, George, *Globalización*, Madrid, Norma, 1994.

Esta hibridización resulta de las oportunidades tecnológicas, los costos y los marcos normativos y de concepciones académicas que han impuesto aun en la mayor parte de los países restricciones que obligan a componentes presenciales, sobre todo en las evaluaciones. En muchos casos, tales regulaciones determinan que las ofertas externas fraccionen los procesos educativos en componentes nacionales presenciales (en general, los exámenes y su apoyo) e internacionales virtuales (el proceso de enseñanza). Ello refuerza el creciente carácter bimodal de la educación, que en algunos casos permite a las personas, según sus necesidades, seleccionar su propia modalidad de enseñanza-aprendizaje, sea a distancia o presencial. Tales selecciones pedagógicas se dan tanto desde modelos de educación semipresencial, a partir de la inclusión de componentes virtuales, o desde modelos presenciales, al incluir componentes a distancia.

La posibilidad de esta bimodalidad de libre escogencia de recorridos académicos sólo se puede alcanzar con la existencia de similares estándares de calidad entre las diversas modalidades, lo cual está lejos de generalizarse. A pesar de esta falencia, se comienzan a mostrar algunas iniciativas en esa dirección. La UNAM de México plantea la necesidad de que sus estudiantes presenciales tengan alguna asignatura a distancia para adquirir las competencias que facilita esta modalidad. La UNAD de Colombia, por su parte, permite a sus estudiantes, en función de sus niveles de conectividad e intereses, matricularse en cursos virtuales, a distancia o semipresenciales.

Las TIC, que permiten el fraccionamiento de los procesos educativos a escala internacional, son utilizadas intensamente por las megauniversidades de los países centrales, que se aprovechan de las diversas escalas de costos nacionales, las restricciones normativas en los países de la región a la utilización exclusiva de modalidades virtuales, y a una dinámica de mercadeo basada en el uso intensivo de posgrados mixtos, sándwiches o en franquicias con componentes virtuales y presenciales asociados a la movilidad estudiantil. La tendencia a lo internacional facilita estas fragmentaciones o terciarizaciones educativas.

A la par de la posibilidad técnica de ese fraccionamiento de los procesos educativos, la localización de tutores, gestores o administradores se consolida en función de los diferenciales salariales de estos docentes y de los países y regiones desde donde ejerzan su trabajo, lo cual es también la base sobre la

cual se tejen múltiples alianzas interuniversitarias. Este fraccionamiento se produce con más intensidad en el posgrado ante la incapacidad de ofrecer localmente todas las opciones disciplinarias, así como a menos controles de regulación de los mercados profesionales, y responde a la creciente movilidad académica docente y estudiantil, lo cual reafirma las ofertas globales dentro de modelos híbridos.

El fraccionamiento de los procesos de educación virtual es una variable meramente técnica impuesta por las tecnologías, pero el eje que determina la aceptación e intensidad en el uso de esta modalidad está ligado a costos, movilidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje y regulaciones locales, así como a los criterios de calidad prevalentes. La existencia de mecanismos de regulación para los proveedores externos, criterios generales de autorización o estándares regionales de evaluación y acreditación van a continuar contribuyendo a imponer ese fraccionamiento. En términos de calidad, con base en un enfoque por competencia, cada modalidad tiene mayores eficiencias de aprendizaje que otras para la adquisición de las distintas competencias.

En este contexto, al interior de la propia región se facilita la gestación de múltiples alianzas interuniversitarias, e incluso la discusión sobre la creación de un espacio común de la educación superior. La comercialización o intercambio de recursos didácticos o de cursos cerrados, y las alianzas de redes de intercambio, se ha vuelto un escenario derivado de la propia especificidad de la educación a distancia. Sin embargo, ello se está realizando crecientemente gracias a un intercambio abierto a través de la Red y no mercantil debido a la expansión de los *open educational resources* (OER).

La educación a distancia en la región se está expandiendo con una alta diversidad de modelos pedagógicos, tecnológicos e institucionales, que cada vez más se basan en plataformas digitales con dinámicas semipresenciales. Con la virtualización se constata la expansión de la oferta de las tradicionales universidades públicas (búsqueda de nueva legitimación ante su inequidad de acceso presencial restringido), desde las universidades a distancia públicas por medio de una amplia reingeniería para ampliar cobertura y calidad; las universidades privadas del interior de los países como única forma de aumentar su oferta para alcanzar otras zonas, como son los casos de la UTLP de Ecuador, Belloso Chacín de Venezuela, la UAPA de República Dominicana,

Universidad de Bucaramanga de Colombia, Universidad de los Ángeles de Chimbote (ULADECH) de Perú, Universidad Blas Pascal y Universidad Católica de Santa de Argentina, la UNOPAR y la UNISUL de Brasil, entre otras. Igualmente, se advierte un proceso de virtualización de la educación presencial para desarrollar competencias con apoyo informático, dar seguimiento a los estudiantes a través de plataformas o promover ofertas específicas de educación a distancia.

También asistimos a nuevas ofertas públicas a distancia en la región, como la UAB, los CERES en Colombia, la municipalización de la educación superior en Cuba, la recién creada Universidad Abierta y a Distancia de México, así como numerosas universidades cien por ciento virtuales en los estados, también en México. Hay una reaparición del Estado en la educación a distancia, y se expanden o constituyen ofertas en estas modalidades para promover políticas de equidad al ampliar la oferta pública y un uso más eficiente de los recursos públicos ante el incremento de los costos de la educación presencial.

Una de las nuevas características que se mantiene está dada por la *consorciación* de las ofertas. Mientras que en las modalidades presenciales en la región no se han producido alianzas significativas o de efectivos trabajos compartidos entre las instituciones, en la educación a distancia se observa con más intensidad la realización de convenios o alianzas de intercambio o adquisición de recursos entre las instituciones. En la conformación de alianzas interuniversitarias a escala nacional para ofrecer educación virtual, destacan la Uvirtual Reuna (Chile), la Red Mutis (Colombia) y el Consorcio Clavijero (México). Incluso en este país se ha creado el Espacio Común de la Educación Superior a Distancia (ECOESAD) como un efectivo consorcio público para coordinar las ofertas, abrir cursos conjuntos y proponer posibilidad de una movilidad virtual. Al principio impulsado por el Politécnico Nacional, UNAM, Veracruzana, Guadalajara y León, se ha ido ampliando para alcanzar a 38 universidades públicas exclusivamente, debido a que sus matrículas son totalmente subsidiadas. En el sector privado, esto también se está produciendo, pero con menor intensidad. La propia constitución de las universidades a distancia de Brasil y de México es, de hecho, en forma de consorcios de instituciones públicas educativas, lo que evidencia una nueva modalidad de oferta de educación a distancia en la región.

Mercantilización y gratuitarización: la tensión pública privada

Muchas de las ofertas locales se habían expandido en formas de pago. Algunas universidades públicas han usado esta modalidad como mecanismo de generación de recursos, por ejemplo la Universidad de Quilmes de Argentina o la Universidad Central de Ecuador, antes del establecimiento de la gratuidad con la Constitución de 2009. En otros casos, las ofertas virtuales tenían costos de matrículas superiores que los precios de las matrículas semipresenciales, como en la UNA de Venezuela, también antes de generalizarse la gratuidad.

Los volúmenes de capitales comprometidos, su focalización en los niveles de posgrado o en cursos de actualización, así como por el peso de la oferta privada nacional, fueron decisivos para que esta nueva modalidad de acceso a la educación superior se concretara con aranceles, aunque reducidos. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un cambio y ha aumentado la oferta pública en condiciones de gratuidad, incluso a medida que la oferta se focaliza en el grado, sus aranceles son decrecientes o gratuitos. Hay nuevas ofertas públicas a distancia que proceden de las universidades públicas autónomas cuya oferta es gratuita en Brasil o casi gratuita en México y Colombia, en la medida en que permiten niveles de equidad en el acceso que no siempre se pueden hacer realidad en las modalidades presenciales. Funcionan como sistemas de acceso de compensación para sectores tradicionalmente excluidos y se articulan con base en formas casi gratuitas.

En toda la región en el sector público, el costo por alumno en la modalidad a distancia es significativamente menor que en la educación presencial; ello facilita mayor orientación del gasto educativo hacia esta modalidad al lograr ofrecer mayores cupos. Esto se constata en México, Brasil Colombia y Venezuela. En este sentido, podemos formular la existencia de una tendencia diferenciada que refiere a una mayor propensión a la gratuidad por parte de la oferta pública y un cambio en las lógicas de competencia en este mercado. El aumento de la gratuidad de la oferta pública de educación a distancia está vinculado en casi todos los casos a cupos y sistemas selectivos de acceso que tenderán a restringirse a medida que la demanda se eleve para esta modalidad.

Una de las expresiones de la gratuidad se está dando con la expansión de los objetos abiertos de aprendizaje reutilizables y la existencia de amplios repositorios de acceso abierto, así como la generalización de las plataformas de fuente abierta. La tendencia a la gratuidad de los precios presiona hacia abajo las estructuras de costos. Ello, a su vez, impacta en el desarrollo de sistemas de enseñanza más automatizados

Regulaciones y estandarización

Se había visualizado como una tercera tendencia en la región el avance en el establecimiento de regulaciones normativas y de sistemas de aseguramiento de la calidad para las modalidades de educación no presenciales.²³⁸ Lo anterior, como resultado de la necesidad de regular una realidad en crecimiento y de la necesidad de poner en práctica estándares para limitar el ingreso de las ofertas transfronterizas y, en algunos casos, controlar la expansión privada, como en Brasil, donde la educación a distancia era y es, en su mayoría, privada.²³⁹ Además, se presentan demandas de regulación internacionales sobre la educación a distancia, que provienen de países desde los cuales se emite la oferta. Sin bien aún nos encontramos en los inicios de la construcción de una arquitectura reguladora de la educación a distancia, tanto en los estándares, la acreditación, como en los ingresos internacionales, se aprecia en las discusiones y en las declaraciones gubernamentales la necesidad de avanzar hacia marcos normativos internacionales que faciliten la movilidad y el reconocimiento internacional de las certificaciones. La UNESCO y la OCDE han formulado un cuerpo de recomendaciones para los diversos actores, en los cuales se plantea a los gobiernos la aprobación de marcos normativos que diseñen estándares de calidad y criterios compartidos de

²³⁸ Al respecto, véase UTPL–CALED, *Leyes, normas y reglamentos que regulan la educación a distancia y en línea en América Latina y el Caribe*, Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador, 2012; Mena, Marta, Facundo, Ángel y Rama, Claudio (editores), *El marco normativo de la educación a distancia en América Latina*, Bogotá, UNAD Virtual Educa, ICDE, 2008.

²³⁹ Vianney, João y Lupion Torres, Patricia, “La educación a distancia en el Brasil”, en Claudio Rama y José Pardo (editores), *La educación superior a distancia: miradas diversas desde Iberoamérica*, Caracas, INTEVED, 2010.

autorización y funcionamiento.²⁴⁰ Estas recomendaciones de implantar políticas nacionales de regulación de la educación a distancia y de convalidación de diplomas para la enseñanza transfronteriza, se apoyan en los riesgos de que los estudiantes sean víctimas de información engañosa y proveedores deshonestos; en la presencia de organismos poco fiables de garantía de calidad y convalidación de títulos; en la existencia de formación de mala calidad. Las causas de las regulaciones son más amplias: aprovechar las TIC; crear estándares de la producción a distancia; facilitar la articulación con ofertas presenciales; legitimar las certificaciones; favorecer un mayor acceso a la educación superior; reducir la deserción; y generar oportunidades laborales y sociales para docente e instituciones.

²⁴⁰ La UNESCO, en 2006, ha propuesto un código de buenas prácticas y ha reconocido, de hecho, la dificultad de pretender establecer una convención internacional que es obligante para las partes firmantes. Ver *Directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140616s.pdf>