

COLOMBIA

El difícil tránsito a la virtualidad. La educación superior a distancia en Colombia luego de tres décadas de desarrollo

Ángel H. Facundo D.
Universidad Abierta y a Distancia

1. Introducción

La educación a distancia, aquella educación que hace uso de medios tecnológicos tanto para la distribución de contenidos como para la realización de las mediaciones pedagógicas, debe entenderse como un concepto genérico y de difícil delimitación.

De una parte, y dependiendo de los medios tecnológicos, formas de entrega o adquisición de contenidos, así como de la interacción que se practique, se compone o involucra diversos modelos o tipos bien diferenciados de educación: desde la educación a distancia tradicional hasta la denominada educación virtual. Empero, aún dentro de ésta última, pueden darse, y de hecho se dan, diferentes modelos o tipologías.

De otra parte, si hasta hace unos años el concepto de educación a distancia se acotaba claramente tomando como criterio la no exigencia de la presencia física, en el mismo lugar y hora, de los diferentes agentes educativos, en la actualidad esta frontera entre las dos modalidades es cada vez más borrosa. De un lado, gracias a la banda ancha y a las tecnologías interactivas, se da la presencia *virtual* que permite la interacción de todos los actores, al mismo tiempo, en el ciberespacio, proceso que antes se atribuía -de forma exclusiva- a la educación presencial. De otro lado, la denominada educación presencial utiliza cada vez más los diversos medios y mediaciones tecnológicas, antes considerados típicos de la educación a distancia.

Así las cosas, en la actualidad, la educación virtual es -en la práctica- realizada indistintamente tanto en los denominados hasta el presente programas a distancia como en programas presenciales, y su aplicación comienza a ser cada vez más predominante en uno u otro ambiente o en la mezcla de ambos. De hecho, las nuevas generaciones de estudiantes, que son nativas digitales, visuales e interactivas, no soportan por mucho tiempo ni un docente hablando al frente de ellos, ni informaciones de una sola vía; se enfrentan cada vez más a problemas reales basándose en la información existente en la *web* y en las redes colaborativas, y están exigiendo crecientemente procesos “virtuales” de educación.

En síntesis, la separación tajante de otras épocas es una especie en vías de extinción. Está ligada a lo que quizás más adelante podrá llamarse como la prehistoria de la educación que, como se reclama desde distintos ámbitos, ha de

El difícil tránsito a la virtualidad. La educación superior a distancia...

ser más temprano que tarde, objeto de grandes transformaciones -en una y otra modalidad-, gracias a los avances en las tecnologías y en el conocimiento sobre cognición y aprendizajes.

Estos hechos muestran la existencia de acelerados procesos de cambio, así como las limitaciones conceptuales y operativas a las que deben enfrentarse los análisis sobre la educación a distancia y virtual. Hace menos de diez años, cuando apenas se iniciaba el proceso de *virtualización* de la educación, realicé -por encargo de UNESCO/IESALC una serie de trabajos sobre la educación a distancia y virtual, uno de ellos precisamente sobre la condición de la educación a distancia/virtual en Colombia, basándome en una encuesta digital realizada para ese propósito. Sin embargo la situación en este campo es tan dinámica, que dicha información no refleja la realidad presente sobre el tema.

Un diagnóstico de la situación actual debería reflejar todos esos cambios. Sin embargo, como la legislación colombiana vigente continúa diferenciando las modalidades de educación presencial y a distancia, las estadísticas de que se dispone no permiten realizar dichos análisis. Sólo se ha podido hacer una desagregación básica entre los programas de educación a distancia “tradicional” (que todavía subsisten en el país), y los programas de “educación virtual” (entendida ésta como una forma de educación a distancia con un porcentaje superior al 80% en el uso de redes telemáticas³¹). Con todo, la categoría de “educación virtual” es igualmente genérica. En ella deberían poderse diferenciar los distintos modelos o niveles de desarrollo. Dicha investigación es urgente de realizar.

Acepté el reto planteado por el Observatorio y por los editores, de presentar de ofrecer un *panorama* actualizado basado exclusivamente en la información secundaria disponible, con el único interés de que pueda servir quizás como marco general de referencia para provocar la realización de estudios y encuestas específicas que partiendo de una precisa definición de los diversos modelos o tipos de educación a distancia, especialmente de educación virtual, puedan mostrar los avances reales en la materia.

En el presente trabajo se siguieron los lineamientos y tópicos sugeridos por los editores. Sin embargo, se hizo énfasis sobre el sistema de educación superior colombiano como el entorno inmediato dentro del cual se desarrolla la educación a distancia; sobre su evolución, tensiones, logros y desafíos; así como en la sugerencia de algunos criterios para caracterizar y diferenciar mejor los programas virtuales, que pudieran servir de referencia para investigaciones posteriores, a fin de lograr visualizar normas y políticas que fomenten los requeridos avances en esta categoría, sin duda en auge creciente.

³¹Decreto 1295 del 20 de abril de 2010, artículo 16.

2. El entorno inmediato: El sistema de educación superior en Colombia

Colombia tiene una amplia tradición en educación superior que se remonta a la época colonial, cuando son creadas las primeras universidades privadas y de enfoque religioso-humanista, la mayoría de ellas aún existentes: la Universidad de Santo Tomás (1580), la Universidad de San Nicolás de Bari (1575), la Universidad Javeriana (1622), el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario (1653), y la Universidad de San Buenaventura (1715).

Aunque en la época colonial, la Real Audiencia de Santa Fé creó una universidad dependiente directamente de la monarquía y enfocada hacia una formación de funcionarios del Estado y al estudio de las ciencias naturales y sociales, es durante la época republicana que aparecen las universidades públicas: la universidad de Antioquia (1822), de Cartagena (1827), del Cauca (1827) y en 1867 la Universidad Nacional de Colombia, la primera institución de carácter nacional.

Puesto que la educación superior fue fundamentalmente elitista, el crecimiento inicial de la educación superior fue muy lento. Así, a fines del siglo XIX, tan sólo había 9 instituciones universitarias, e incluso hasta en 1966, su número apenas superaba el medio centenar: 25 universidades oficiales y 26 privadas. Hasta ese entonces se tenían 373 programas de nivel superior, con diversas denominaciones, según su nivel: 322 eran “carreras largas” (propiamente universitarias) y 18 postgrados, y 33 eran “carreras cortas” o de educación intermedia. Como dato interesante, puede apreciarse que éstas se concentraban en ese entonces fundamentalmente en ingenierías y afines (20.6%), seguidas de educación (16.6%).

Es a partir de los años setenta del siglo, cuando ante el avance de la educación básica y media, se da una acelerada demanda de cupos, que promueve el crecimiento tanto de universidades como de instituciones tecnológicas, particularmente de carácter privado, y cambia radicalmente la distribución de las áreas de los programas, predominando la formación en las áreas de servicios. Así por ejemplo, de acuerdo con estadísticas del Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior - ICFES, en 1976 había ya 117 instituciones de educación superior. De ellas 85 universidades (32 públicas y 53 privadas) y 26 instituciones tecnológicas (13 públicas y 13 privadas).

Este acelerado y desordenado crecimiento, dio lugar -en 1980- a la creación del entonces denominado Sistema de Educación Postsecundaria, luego de diversos intentos previos, fallidos. Como forma básica de organización, mediante el Decreto-Ley 80 de 1980, se establecieron tres tipos básicos de instituciones: las *instituciones técnicas profesionales* (aquellas que ofrecen programas de formación en ocupaciones de carácter operativo o instrumental); las *instituciones universitarias tecnológicas* (aquellas que ofrecen programas de formación en profesiones o disciplinas); y las *universidades* (que desarrollan o

El difícil tránsito a la virtualidad. La educación superior a distancia...

deben desarrollar- investigación científico-técnica, el desarrollo del conocimiento y la cultura, y programas de formación en profesiones y disciplinas). Dependiendo de su constitución, las instituciones pueden ser privadas o públicas. Estas últimas son del orden nacional, departamental o municipal. La política estatal dio prioridad a las instituciones tecnológicas y técnicas. Para 1980 y de acuerdo con la reforma, existían ya 183 instituciones de educación superior: 102 universidades (40 públicas y 62 privadas), 21 instituciones tecnológicas (9 públicas y 12 privadas) y 60 instituciones técnicas (2 públicas y 58 privadas). Y una matrícula total de 303.100 estudiantes³².

Es dentro del anterior ordenamiento legal y político que, en 1982, se crea el *Subsistema de Educación a Distancia*, cuyos lineamientos se especifican más adelante.

Diez años más tarde, y como consecuencia de la expedición de la Constitución Política de 1991 (hoy vigente), se produce la re-organización de lo que en la actualidad se denomina el *Sistema de Educación Superior*, mediante la Ley 30 de 1992. En él, subsisten la educación oficial y la privada, pero una y otra pasan a ser consideradas un “servicio público”. Se realza y garantiza la autonomía universitaria y, en consecuencia, se crean autoridades colegiadas como instancias adscritas al Ministerio de Educación para regular y controlar el sistema. Y, aunque en el nuevo ordenamiento jurídico se conservaron los tres tipos de instituciones anteriores, se crea una categoría “intermedia”, las denominadas *instituciones universitarias*, para designar las universidades que se creen, y hasta tanto no obtengan su consolidación y plena autonomía.

Con base en la nueva normatividad y en autonomía universitaria se crearon algunas instituciones, pero sobre todo un gran número de programas, lo que tuvo que ser objeto de ajustes posteriores, mediante decretos y resoluciones reglamentarias para garantizar un mayor control en materia de calidad. En este aspecto sobresale el denominado “Sistema de Calidad de la Educación Superior”. Éste consiste en la obligatoriedad de instituciones y programas de obtener el Registro Calificado para su operación, sobre la base de demostrar a *pares académicos* la existencia de condiciones básicas de calidad, y en la Acreditación de Alta Calidad, que es de carácter voluntario. Igualmente se establece la obligatoriedad de reportar periódicamente datos estadísticos básicos sobre el funcionamiento de los programas e instituciones.

De acuerdo con dicha información, que se recoge y cuyos datos generales están disponibles en línea en el Sistema de información de la Educación Superior - SNIES, a fines del 2009 el número de instituciones de educación superior fue de 283 (de las cuales 202 son privadas y 81 públicas), siendo 79 universidades, 110 instituciones universitarias (universidades en proceso de consolidación), 52 instituciones tecnológicas y 42 instituciones técnicas profesionales. En el 2009 se

³²ICFES, Estadísticas de la Educación Superior, 1976, Santafé de Bogotá, D.C., Nov. de 1977 e ICFES, Estadísticas de la Educación Superior, 1980, Santafé de Bogotá, D.C., Mayo de 1982.

tenían ya 8.397 programas (de los cuales 4.985 eran de pregrado y 3.412 de posgrado); y existía un total de 1.570.447 estudiantes matriculados en el sistema de educación superior.³³

Debe anotarse que la tasa de cobertura bruta de la educación superior en relación con la cohorte de 17-21 años, ha sido históricamente baja: en 1995 fue del 14.86%, en el 2000 de 19.86%, en el 2005 del 28.90%, y en el 2008 de 33.30%. En relación con otros países del continente, y no obstante el incremento de los últimos años, Colombia ha estado por debajo de Argentina, Uruguay, Chile, Venezuela y Perú.

3. El difícil surgimiento y desarrollo del subsistema de la educación a distancia

Como pocos países de la región, antes de iniciarse la educación a distancia a nivel de educación superior, Colombia contaba con una larga e importante tradición en el uso de los medios de comunicación para ofrecer programas educativos.

En efecto, en el campo de la educación no formal, desde 1947, existieron en diversas regiones, pero particularmente en el centro del país, las Escuelas Radiofónicas de Radio *Sutatenza*, una iniciativa de capacitación popular de la Iglesia Católica, que contó con importante subvención estatal e internacional, y que fue una experiencia muy visitada que se irradió a otros países del continente. Igualmente desde finales de los cincuenta existió en el país el Programa de Bachillerato por Radio, y desde finales de los sesenta la Televisión Educativa, uno y otra de carácter oficial. Esta última, además de los aportes nacionales recibió una importante co-financiación externa, hasta disponerse de un canal exclusivo para la televisión educativa. Debe así mismo mencionarse que, desde los años treinta, algunos cursos de capacitación por correspondencia originarios de otros países, como las Escuela Hemphill, Nacional o la Escuela Superior Latinoamericana, particularmente en mecánica, electricidad, electrónica y dibujo, o la escuela de fisiculturismo de Charles Atlas, tuvieron una acogida no despreciable en sectores populares.

Esta tradición y haber sido ofrecida la modalidad a distancia como un programa prioritario de gobierno podrían llevar a pensar en un auspicioso desarrollo. Sin embargo, la realidad ha sido otra. El subsistema de educación a distancia surge oficialmente en el año 1982, como una “alternativa” ante la imposibilidad del sistema de educación existente de lograr el cubrimiento de la demanda existente. Las nuevas instituciones y programas de la modalidad a distancia que se crearon, debieron someterse al ordenamiento jurídico del

³³ Ministerio de Educación Nacional, Subdirección de Desarrollo Regional. Sistema Nacional de Estadísticas de Educación Superior. Estadísticas de Educación Superior. Fecha de actualización: diciembre 4 de 2009.

El difícil tránsito a la virtualidad. La educación superior a distancia...

Sistema de Educación Postsecundaria establecido por el Decreto-Ley 80 de 1980 y a la política de focalizarse prioritariamente en programas de nivel técnico y tecnológico.

En el surgimiento del Subsistema de Educación a Distancia, un hecho es relevante: simultáneamente con su creación, desaparecieron los anteriores programas de educación a distancia no formal, tanto la radio y TV educativas oficiales e igualmente el programa ACPO. La razón: los recursos financieros, sin duda muy escasos en esa época puesto que el país atravesó por una profunda crisis bancaria y financiera y además debió atender a la reconstrucción de Popayán (ciudad devastada por un terremoto) y del Palacio de Justicia (destruido por una toma guerrillera), se concentraron en la creación del subsistema. Sin embargo, no construir y avanzar sobre las experiencias anteriores, sino “por sustitución” (que es una de las características típicas del subdesarrollo), tiene siempre repercusiones negativas. Este fue el caso de la educación a distancia.

Recientemente, Sarmiento³⁴ ha querido mostrar una cierta influencia de la experiencia de las Escuelas Radiofónicas sobre la educación superior a distancia, e incluso en el prólogo de dicho libro se insinúa un cierto influjo de los programas de radio y televisión educativas. Sin embargo, aparte de la vinculación de H. Bernal a la rectoría de UNISUR³⁵ y posteriormente a la dirección del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior - ICFES³⁶, la situación real es que no existen evidencias objetivas que corroboren dichas afirmaciones. Por el contrario, una cuidadosa revisión de los hechos indica que no se cooptaron los funcionarios de dichos programas, particularmente aquellos relacionados con aspectos técnicos o pedagógicos, lo cual hubiera sido una importante ganancia en el caso de los medios audiovisuales; la infraestructura técnica de los programas de radio y televisión oficiales quedó en manos del Ministerio de Comunicaciones y se dedicaron a la programación comercial, y la infraestructura técnica de ACPO fue vendida a una cadena radial comercial.

Por otra parte, ante la oposición de un número importante de los docentes de las universidades presenciales que, con la educación a distancia veían amenazada su estabilidad y la calidad de la educación, la inmensa mayoría del personal que dio cuerpo a la modalidad a distancia (entre otras cosas, de forma por demás valerosa), fueron jóvenes, sin mayor experiencia universitaria, y que

³⁴Sarmiento, Luis Abrahán. ACPO, una experiencia educativa: desarrollo integral de la humanidad. Pensamiento de Monseñor Salcedo. Bogotá: UNAD/ediciones hispanoamericanas, 2009. ISBN 978-958-651-488-0.

³⁵UNISUR fue la naciente institución que el gobierno nacional destinó como líder del subsistema de educación superior a distancia, y que luego se transformó en lo que actualmente es la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD.

³⁶Un instituto descentralizado del Ministerio de Educación, en ese entonces encargado de los lineamientos, fomento y control de las instituciones y programas de educación superior, que posteriormente se convirtió en el Viceministerio de Educación Superior, limitándose en la actualidad a la aplicación de pruebas.

debieron ser sometidos a intensos procesos de capacitación en la nueva metodología. Baste mencionar que sólo 6 universidades venían experimentando previamente con metodologías a distancia al momento de iniciarse la modalidad a nivel superior.

Frente a los anteriores hechos, la modalidad se concentró en la educación a distancia postal (el denominado nivel I en las clasificaciones más conocidas), con tutorías fundamentalmente presenciales (que se asimilaban en algunos casos más a programas semi-presenciales que de distancia), desaprovechándose el uso de recursos audiovisuales (nivel II) ya en boga en otros países y experimentada con éxito, como se anotó, en otros niveles educativos. Los muy escasos acompañamientos de audio y video que se dieron en algunos programas, debieron ser contratados con empresas comerciales de producción audiovisual, generalmente privadas, ajenas al sector educativo. Y, como se verá más adelante, el crecimiento y desarrollo de la modalidad no fueron los esperados, tanto que bien pronto se suspendió el crédito del BID, uno de cuyas líneas se concentraba en desarrollar infraestructura tecnológica.

3. El tránsito a la educación virtual

El paso a la educación virtual (la denominada educación a distancia de tercera generación) ha sido igualmente un proceso lento y difícil. Si bien la Internet apareció en el país de forma relativamente temprana, y un grupo de instituciones de educación superior colombianas conformadas en la denominada “Red Caldas”, tan pronto apareció en 1989 la denominada “educación virtual” hizo algunos convenios para su desarrollo con algunas instituciones foráneas (entre otras con el Tecnológico de Monterrey), sin embargo, el medio que se utilizó fue la transmisión de datos vía satélite, limitándose en los primeros años las instituciones colombianas, a la matrícula, la recepción de la señal y administración de los cursos, y menos en el desarrollo académico de los contenidos.

Valga anotar que sólo hasta 1995, luego de más de una década de existencia de la modalidad, cuando las tecnologías digitales comienzan a extenderse a nivel internacional y nacional, se crea la Asociación Colombiana de Educación a Distancia - ACESAD, entidad que busca integrar esfuerzos con el fin de propiciar estrategias para el conocimiento, desarrollo, mejoramiento y cualificación de la modalidad. Y, hacia 1997-98, se inician los primeros programas nacionales de educación basad en medios digitales³⁷, inicialmente empleados para la entrega

³⁷En 1997, la Fundación Universitaria Católica del Norte, que se reconoce como la primera institución de educación virtual, recibe aprobación oficial e inicia sus programas al año siguiente. Igualmente algunas de las instituciones que anteriormente venían en convenios con instituciones foráneas, inician de forma independiente sus programas. Valga anotar que, para esa época, el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), institución pionera en el uso de tecnologías, utilizaba la videoconferencia para realizar capacitación, y sólo en 2003 lanza el aprendizaje virtual. Ver: Historia del SENA en:

El difícil tránsito a la virtualidad. La educación superior a distancia...

de contenidos, y reemplazar los materiales impresos por *CDs*. Las limitaciones en conectividad y cubrimiento del Internet no permitían hacer mayor uso de la red para la entrega de contenidos ni para la interacción pedagógica, las dos grandes vertientes sobre las cuales evoluciona la educación virtual.

Valga anotarse que, de acuerdo con datos de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones de Colombia. -CRT, en 1998 había en el 50 Proveedores de Servicios de Acceso al Internet (ISP). Cuatro de ellos concentraban el 73% de los usuarios y el 95% de éstos estaban ubicados en Bogotá. El número de usuarios del Internet era de 500.000, cifra que era apenas superior al 1% de la población colombiana del momento. De ellos, 110.000 cuentas, particularmente las de usuarios domiciliarios, se conectaban mediante línea telefónica conmutada; 386.000 mediante enlaces dedicados ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*) y sólo 4.000 por cable. Es decir, el *alastamiento digital* (e-readiness) tanto en materia de infraestructura, conectividad como capacitación digital era precario. Según datos de la Superintendencia de Servicios, Colombia disponía para ese año de 15 líneas por cada 100 habitantes, la casi totalidad de las cuales se localizaban en las grandes ciudades³⁸, cifra muy inferior a las 66 líneas por cada 100 habitantes en Estados Unidos o 56 en Singapur y apenas ligeramente superior al promedio de 11 líneas fijas por cada 100 habitantes en América Latina.

La disponibilidad de computadores era igualmente escasa. Según datos del DANE, el número de PCs adquiridos en el país antes de 1999 fue de 415.757 y el de portátiles de 34.049. En el año 2000, cuando operó una importante reducción de tarifas, según datos del ITU, sólo el 3.4% de la población disponía de PCs. Esta cifra era muy baja si se compara con otros países de la región. En Uruguay, el 9.9% de la población disponía de computadores personales; en Chile el 8.5% y en Argentina el 5.1%. Colombia sólo superaba a Bolivia (con el 1.2%), Ecuador (2%) y Paraguay (1.1%) y, por supuesto, se encontraba muy lejos de la situación de Estados Unidos donde una de cada dos personas poseía un PC o de Europa, donde el promedio era del 40%.

De otra parte, en las instituciones de educación superior colombianas los computadores y la formación digital se introdujeron más rápidamente en las funciones administrativas, y de forma posterior en las labores propiamente educativas. Así lo indican los resultados de la “Encuesta de Medición de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones” realizada por el Departamento Nacional de Estadística - DANE en junio de 2001. La capacitación de los docentes en el uso de las TICs y en la metodología de aprendizaje autónomo ha sido relativamente tardía y de escasa cobertura. Para finales de 2002, apenas se daba lo que hemos denominado como el “proceso de virtualización” de algunos programas de formación, como se evidenció en la

<http://www.sena.edu.co/Portal/Direcci%C3%B3n+General/Historia+del+SENA/>

³⁸Para 1998 las empresas telefónicas reportaron un total de 6.340.882 líneas y el país tenía para ese entonces una población de 40.772.994 habitantes.

“Encuesta sobre la Educación Superior Virtual en Colombia” realizada por el autor. Para ese año, un total de 25 instituciones reportaron la existencia de 130 programas académicos “virtuales” (28 de pregrado, 18 de especialización y 84 de educación continuada, particularmente diplomados). Sin embargo, no eran evidentes en ese momento que funciones como la investigación y la proyección social utilizaran -de alguna manera- ambientes digitales³⁹.

Para superar el escaso “alistamiento digital” (*e-readiness*) del país, en 1998 se había formulado la política de comunicaciones sociales, que dio pie a la denominada Agenda de Conectividad, cuyo propósito es impulsar el uso y masificación de las Tecnologías de Información y Comunicación -TICs- como herramienta dinamizadora del desarrollo social y económico del país. Esta entra en acción muy lentamente. Así por ejemplo, el Ministerio de Educación e incluso algunas Secretarías Departamentales de Educación inician programas de formación digital de los docentes sólo a partir del presente siglo importantes.

Los años 2004/2005 podría definirse como los del “despegue de la educación virtual”. Por una parte, la banda ancha comienza a extenderse en el país de manera importante. Para esos años, los suscriptores de “Internet dedicado” crecieron en 151% con respecto al año anterior y aumentan a 74,6% y se inicia la expansión de la banda ancha: se pasa de a 86 a 889 suscripciones con anchos de banda superiores a 2048 Kbps, con aumentos importantes en ciudades intermedias⁴⁰; y se crea la Red Nacional Académica de Tecnología Avanzada -RENATA, que posibilita el acceso alInternet 2.0. Por otra parte, durante esos años, diversas instituciones educativas, entre ellas la UNAD (la institución que concentra la mitad de la matrícula total en la modalidad), además de las aulas virtuales para ofrecer programas académicos, desarrollan verdaderos “campus virtuales”, integrando en ellos otros servicios y funciones educativas: la administración académica, bibliotecas y repositorios digitales, radio virtual, e incluso redes digitales de investigación. Valga anotar que las instituciones pioneras dieron este paso, a riesgo individual, sin la existencia de políticas ni apoyos gubernamentales al respecto. Igualmente, que el “despegue de la educación virtualidad” en el país se da precisamente cuando, luego de haber colapsado la burbuja tecnológica a nivel internacional, se inicia con fuerza a nivel internacional la denominadaInternet interactiva (WEB 2.0, que se inicia en el 2005).

Empero, aunque en materia de tecnología Colombia ha venido realizando importantes avances en materia de alistamiento digital, en relación con la región sigue ocupando niveles intermedios. En el 2008, el número de computadores por cada 100 habitantes llegó 11,45, de acuerdo con estadísticas de la ITU. Y, según datos recientes de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, a finales del

³⁹Cfr. Facundo, Ángel. La educación superior a distancia/virtual en Colombia, IESALC, 2003.

⁴⁰Comisión de Regulación de Telecomunicaciones. Informe SemestralInternet. Bogotá mayo 2006 - no. 7.

El difícil tránsito a la virtualidad. La educación superior a distancia...

2009 había un total de 2.966.776 usuarios de Internet (fijo y móvil, conmutado y dedicado), que equivalían al 6,6% de la población. Esta cifra se incrementa a 7.663.634, si se toman los usuarios residenciales del servicio de acceso fijo a Internet y la cantidad de personas promedio por hogar. Y si a este último dato se le adicionan los usuarios corporativos y de centros colectivos (cafés Internet), se obtiene un total de 20.788.818 de usuarios de Internet fijo, cifra que al ser comparada con la población estimada para el año 2009 (a 44.977.758), indicaría una penetración de Internet equivalente al 46,2% de la población. Empero, se estima que el 88,16% de los accesos dedicados fijos son considerados de banda ancha y el 57,5% de los suscriptores dedicados fijos poseen velocidades de bajada, iguales o superiores a 1.024 Kbps. La tecnología predominante es el xDSL (líneas conmutadas), seguida por el cable. Sin embargo, también en el país como en el resto del mundo, se ha dado un descenso en las conexiones fijas, muy probablemente debido al incremento de acceso a las redes móviles (para conexión por celular), hecho que debe tomarse en cuenta para la realización de m-Learning⁴¹.

Pero hay hechos promisorios. Con la red RENATA, no sólo se pueden utilizar servicios y herramientas de nueva generación en procesos de educación e investigación, tales como centros de educación virtual, videoconferencia de alta definición, centros de súper computación, bibliotecas digitales, laboratorios virtuales, e instrumentos científicos y centros de investigación del mundo, sino realizar interconexión con redes regionales (como CLARA) y las demás redes avanzadas internacionales de Europa (GEANT2) e Internet2 de los Estados Unidos. En la actualidad, 110 instituciones se encuentran conectadas a RENATA, en diversas redes académicas regionales, con velocidades que oscilan entre 10 y 100 Mbps. RENATA, a través de diversas convocatorias ha financiado 13 proyectos en el 2006, 25 en el 2009 y espera financiar 10 proyectos en las áreas de educación y cultura, durante el 2010. Sin embargo, como es requisito la afiliación a las redes regionales⁴², en el caso de universidades nacionales como la UNAD, que tiene presencia en las diversas regiones del país, los costos de afiliación resultan onerosos.

A partir del 2008, el Ministerio de Educación, dentro de la política de ampliación de la cobertura de la educación superior, ha venido promoviendo y financiando la conversión de programas presenciales a la modalidad virtual, hecho que da impulso a este tipo de educación. Y, en julio de 2009 se expide la denominada Ley de TICs (ley 1341 de 2009) que determina el marco general para la formulación de las políticas públicas y reorganización del sector de las

⁴¹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. Informe trimestral de conectividad. Bogotá D.C., Noviembre 2009 - No. 17, <http://www.crccom.gov.co>.

⁴² Estas son: Red de Universidades de Barranquilla RUM BA; Red Universitaria de Popayán RUAP; Red Universitaria de Bogotá RUMBO; Red de Universidades del Área Metropolitana de Bucaramanga UNIREM; Red Universitaria del Valle del Cauca RUAV; y la Red Universitaria de Medellín REDM.

tecnologías de la información y las comunicaciones, así como lo concerniente a la cobertura, protección al usuario, calidad de los servicios, potestades del Estado en la promoción y desarrollo de las TICs, el uso eficiente de las redes y del espectro radioeléctrico para facilitar el acceso a la sociedad de la información. Entre otras cosas, se transforma el Fondo de Comunicaciones (creado en 1976) en el ahora denominado Fondo TIC, cuya función es financiar planes, programas y proyectos para promover prioritariamente el acceso universal a las TICs, así como la investigación para el desarrollo e innovación de las mismas, dando prioridad al desarrollo de contenidos. Finalmente, en ese mismo año, mediante la Ley 1286 de 2009 se transforma y fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

5. La normatividad específica sobre educación superior a distancia y virtual

De acuerdo con Salazar, la educación a distancia experimentó y “sigue experimentando una doble marginalidad: jurídica y cultural”⁴³.

Como se indicó, el subsistema nace dentro del marco del Sistema de Educación Postsecundaria (Decreto-Ley 80 de 1980) que dio vida jurídica a los niveles (en ese entonces denominados “modalidades”) de educación tecnológica y técnica profesional, los cuales fueron privilegiados en la política de ampliación de la cobertura de educación superior en la cual viene empeñado el Estado desde los años sesentas del siglo pasado. Dentro de este espíritu, la educación a distancia fue entendida oficialmente como una “metodología alternativa y complementaria”, para aliviar la demanda popular sobre la universidad tradicional, razón por la cual se fomenta especialmente en los niveles de educación técnica y tecnológica.

Además de la oposición ya anotada, esta orientación política colocó a la educación a distancia, desde el momento de su surgimiento, en una categoría secundaria, como incluso llegó a ser reconocido por representantes gubernamentales. Más aún. La normatividad específica tanto para la creación como para el desarrollo del subsistema no sólo ha sido escasa, sino de carácter menor: se ha regulado mediante decretos y resoluciones del Ministerio de Educación, fundamentalmente referidos a aspectos netamente administrativos⁴⁴, lo que corroboró la apreciación pública de ser una educación de “*categoría secundaria*”.

Para la creación del subsistema, el Decreto 2312 de 1982 se limitó a definir la modalidad, crear el Consejo encargado de su fomento y encargar al

⁴³Salazar Ramos, Roberto. Aproximaciones arqueológicas y perspectivas de la educación superior a distancia en Colombia. ICFES, 1999.

⁴⁴Facundo, Ángel. La educación superior a distancia en Colombia: Un análisis del marco normativo. En M. Mena, C. Rama y A. Facundo (compiladores). El marco regulatorio de la educación superior a distancia en América Latina y el Caribe. Bogotá: UNAD, Virtual Educa, ICDE, 2008. Págs. 153-199. ISBN 978-958-651-485-9.

El difícil tránsito a la virtualidad. La educación superior a distancia...

ICFES (en ese entonces el ente rector de la educación superior, dependiente del Ministerio de Educación) de su desarrollo. Posteriormente, el Decreto 1820 de 1983 precisó que la relación profesor/alumno es mediatizada a través del uso de uno o varios medios de comunicación, pero exige que se programen sesiones presenciales; determinó las características del “modelo” (planes de formación total o parcialmente desescolarizados, ofrecimiento de un nivel introductorio, la utilización de materiales impresos y tutoría como condición para la apertura de programas, aunque indica que las instituciones podrán utilizar la radio, la TV, el audio casete, el videocasete u otros medios complementarios; autorizó la transformación de programas presenciales a la modalidad a distancia; y facultó la utilización de TV y radio educativas para programas de educación a distancia, aunque como se indicó, estos fueron liquidados casi de inmediato.

En la Ley 30 de 1992 que crea el Sistema de Educación Superior, no se hace mención distinta a indicar que las instituciones de educación superior podrán adelantar programas en la “metodología” de educación abierta y a distancia, no obstante que el subsistema llevaba una década de desarrollo. Este hecho es sintomático del escaso interés real en el fomento de la modalidad.

Sólo varios años más tarde, cuando mediante el Decreto 2566 de 2003 que establece las condiciones básicas de calidad para la apertura de programas, se hacen dos referencias explícitas aunque vagas, sobre los programas a distancia. La primera mención, se hizo en el artículo 4º, que indicaba que las características específicas de los aspectos curriculares de los programas a distancia serían definidas por el Ministerio de Educación, (lo cual fue posteriormente modificado por el Decreto 2170 de 2005, que señaló que los programas académicos ofrecidos en dicha metodología deberán demostrar que hacen uso efectivo de las mediaciones pedagógicas y de las formas de interacción apropiadas que apoyen y fomenten el desarrollo de las competencias para el aprendizaje autónomo y la forma como desarrollarán las distintas áreas y componentes de la formación académica). Y la segunda mención, en un párrafo del artículo 10, donde se indica que para los programas que se desarrollen en la metodología a distancia, la institución deberá disponer de los recursos y estrategias propios de dicha metodología y demostrar la existencia de procedimientos y mecanismos para la creación, producción, distribución y evaluación de los materiales de estudio, apoyos didácticos y recursos tecnológicos con soporte digital y de telecomunicaciones, y acceso a espacios para las prácticas requeridas.

Posteriormente, ante el relativo auge de los programas virtuales, se expide la Resolución 2755 de 2006, sin duda la más específica y orientadora. De una parte, dio cabida en la definición al aprendizaje por indagación y mediante colaboración de los diversos agentes educativos (un modelo de educación virtual que va más allá de “colgar” contenidos en la red); y, de otra, precisa algunas de las condiciones básicas de calidad, exigidas por el Decreto 2566 para la aprobación (registro calificado) en programas a distancia y virtuales.

En la actualidad, y luego de la derogación del artículo primero del Decreto 2566, se expidió la Ley 1188 de 2008, cuya reglamentación acaba de expedirse, luego de un largo y difícil debate. Varios fueron los puntos de discrepancia. Las instituciones que cuentan con programas a distancia y sobre todo “virtuales” planteaban la necesidad de una normatividad específica que permitiera y fomentara su desarrollo de la modalidad, en especial de la educación virtual, hacia niveles de aprendizaje colaborativo y de gestión de conocimiento, ya que - en la práctica- la legislación existente desconoce aspectos fundamentales de su cuerpo teórico-conceptual o los avances tecnológicos que propician nuevos enfoques e interrelaciones pedagógicas. Igualmente, la necesidad de una normatividad que, además de las diferencias entre las dos modalidades, reconociera la existencia de diferentes tipos de programas de educación a distancia y, especialmente de educación virtual. Sin embargo, la escasa cobertura alcanzada hasta el presente por la modalidad, así como la todavía débil comunidad académica e investigativa que respalde e impulse su desarrollo, no parecen hacer posible -por ahora- dichas aspiraciones.

De hecho el Decreto 1295 de reciente expedición no introduce ningún cambio sustantivo al respecto. Las “novedades” son menores. Para el registro calificado (aprobación obligatoria) de programas a distancia y virtuales, se continúan siguiendo las mismas condiciones que para la educación presencial. Las diferencias se presentan en los “medios educativos”. En el parágrafo 5.8, de dicho decreto se establece que “en los programas a distancia o virtuales, la institución debe indicar el proceso de diseño, gestión, producción, distribución y uso de materiales y recursos”. Y, para los programas nuevos adicionalmente estableció la obligación de “presentar los módulos que correspondan por lo menos al 15% de los créditos del programa completamente desarrollados y el plan de diseño de los demás cursos que conforman el plan de estudios”. Siendo necesario que, para el caso de los programas virtuales, estén “disponibles en la plataforma seleccionada”. Aquí, prácticamente se reduce la educación virtual a la modalidad tradicional de “colgar” contenidos, sin dar la posibilidad a nuevos modelos o tipos de educación virtual más avanzados que buscan la gestión y construcción de conocimiento, perfectamente posibles con las tecnologías interactivas actuales (WEB 2.0 y siguientes). Como se verá más adelante, estos modelos o tipos más avanzados de educación virtual, deben ser explorados en profundidad, al menos en los niveles de educación avanzada. Ojalá la aplicación de esta normatividad no cierre el paso a esta necesaria experimentación, mucho más acorde con las tecnologías disponibles y la sociedad del conocimiento.

De otra parte, la normativa plantea obligaciones que podrían reducirse exclusivamente a formalidades, sin mayor incidencia sobre los necesarios avances en calidad. El Artículo 18 del mencionado decreto se reduce a plantear la obligación de “informar la forma en que se desarrollarán las actividades de formación académica, la utilización efectiva de mediaciones pedagógicas y didácticas, y el uso de formas de interacción apropiadas que apoyen y fomenten el desarrollo de competencias para el aprendizaje autónomo”. Y se omiten

El difícil tránsito a la virtualidad. La educación superior a distancia...

indicaciones mínimas sobre aspectos prácticos y básicos al respecto, como por ejemplo, la calidad de los programas, o de los “contenidos” (o mecanismos para construirlos); la diferencia en las horas de trabajo independiente en relación con horas de acompañamiento directo que constituyen un crédito académico y que, en la modalidad a distancia y virtual, no deberían ser las mismas que en la educación presencial; la planta docente básica; el número máximo de estudiantes por tutor para garantizar interrelaciones pedagógicas eficaces; el seguimiento y las evaluaciones que garanticen el dominio de las competencias a desarrollar; las necesarias diferencias en materia de contratación y carga docente para garantizar el desarrollo de los procesos investigativos y las relaciones con el “sector externo” que se exigen cumplir, además de las labores formativas, y que no necesariamente son los mismos de la educación presencial. Sin embargo, mientras se prolongaba el largo debate sobre la reglamentación de la Ley 1188 de 2008, se presentaron algunos avances normativos que debían haber servido de insumo ya que tienen importante repercusión sobre la modalidad, y específicamente sobre la educación virtual.

En noviembre de 2008, se expidió la Ley 1221 de ese mismo año, que da un marco legal al *Tele-trabajo*, aunque todavía no se tiene tampoco su reglamentación. En términos generales, el tele-trabajo se define como una forma flexible de organización laboral que consiste en el desempeño de una actividad laboral remunerada (o de prestación de servicios a terceros), utilizando las TICs como soporte de comunicación entre el trabajador, la empresa y los terceros involucrados, sin requerirse la presencia física del trabajador durante su horario laboral en las instalaciones de la organización, institución o empresa, lo cual -por supuesto- incluye a la educación a distancia y en especial a la educación virtual.

En el tele trabajo, no sólo cambia el sitio donde se realizan las labores, que pueden ser sedes satélites, telecentros de servicios compartidos, el domicilio del trabajador o incluso dispositivos móviles. También hay cambios en las relaciones contractuales. Por consiguiente, deben, por ejemplo, especificarse en ellos una serie de aspectos como la formación y competencias requeridas y formas de actualizarlas; las tareas y fechas de entrega; quién asume los costos de los medios tecnológicos de comunicación; si el trabajador debe disponer de un computador y otros medios digitales y de una conectividad de alta calidad; los días laborales y de vacaciones; los horarios en que ha de estar localizable por la entidad y/o sus usuarios; las políticas de comunicación y mensajería; la protección, confidencialidad y seguridad de la información, y de seguimiento y evaluación, entre otras.

Por sus características especiales, la legislación colombiana sobre el teletrabajo ha dispuesto en el artículo 6° de la mencionada Ley, que se garantizan, entre otros derechos, la igualdad de salarios por igual trabajo e igual rendimiento, la protección especial para no ser sometidos a cargas excesivas, la garantía de contar con descansos creativos, recreativos y culturales, el derecho a formación, a asociarse, a la protección de la maternidad, a remuneración cuando, trabajando en instalaciones de la empresa (no en su domicilio o móvil)

se presenten cortes en el suministro de energía y conectividad que impidan la prestación de los servicios, y a que se aplique la legislación laboral colombiana en todo lo que le sea favorable al trabajador. Incluso se ha creado un sistema de inspección, vigilancia y control especiales para garantizar el cumplimiento de la legislación, las garantías laborales, sindicales y de seguridad social en el teletrabajo.

En el caso de la educación a distancia, y sobre todo virtual, las instituciones deberán amoldarse a dicha normatividad. Aunque se requieren estudios especializados al respecto, hasta el presente, el grueso de tutores, consejeros e investigadores involucrados en la modalidad, no pertenecen a una planta docente estable que dé garantías de continuidad, de una cualificación continua del personal académico y, sobre todo, que propicie un ambiente de debate, investigación e innovación, propios de la academia. Todo indica que, en su mayoría, se trata de personal docente de instituciones de educación presencial, con contratos temporales en la modalidad a distancia como forma de incrementar sus ingresos y sin que algunas veces se cumplan todas las disposiciones legales al respecto, e incluso sin mayor formación e involucramiento en los quehaceres propios de la educación a distancia y virtual. Así por ejemplo, solo a partir del año pasado, la UNAD ha comenzado a abrir gradualmente una planta docente.

Por supuesto que los anteriores cambios, han de venir acompañados de una revisión de la estructura de costos y financiamiento de la modalidad, dejarla establecida en la normatividad y garantizar su cumplimiento⁴⁵. Hasta el presente, el sistema de financiamiento vigente en el sistema de educación superior (por capitación), aparte de que no es equitativo, como se ha reconocido oficialmente (unas universidades tienen una base mayor por estudiante que otras), otorga un presupuesto sensiblemente menor (el 60%) por alumno en la modalidad a distancia, hecho que es un claro desestímulo tanto a la ampliación de la cobertura como al mejoramiento de la calidad y, como tal, ha sido un reclamo permanente, todavía no suficientemente estudiado ni atendido. De otra parte, la generación de recursos propios es otra exigencia del sistema. El financiamiento de las inversiones (en el caso de la educación a distancia, particularmente en tecnología), debe costearse generalmente con recursos propios y sólo de forma muy parcial son contemplados en el presupuesto nacional.

⁴⁵ Al respecto, valga anotarse que el artículo 86 de la Ley de Educación Superior vigente establece que “las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993. Y el artículo 87 acota que “a partir del sexto año de la vigencia de la Ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto”. Ante reformas y prácticas de la ley de presupuesto, las universidades oficiales debaten su cumplimiento.

6. Procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de educación a distancia

Otro aspecto que desestimula el desarrollo de la educación a distancia y virtual son los mecanismos de fomento y control de la calidad de la educación. En Colombia se ha partido del supuesto que la educación es una sola y, por consiguiente, las diferencias entre las “modalidades” presencial y a distancia, son apenas “metodológicas”. Por consiguiente no sólo la normatividad es la misma, sino que rigen fundamentalmente los mismos parámetros y procesos. Este ha sido otro de los temas de permanente controversia.

En la caso del Registro Calificado (el proceso de evaluación y aprobación obligatoria para el ofrecimiento de los programas), el Decreto 1295 de 2010 reglamentario de la Ley 1188 de 2008, continúa exigiendo -con escasas diferencias- los mismos parámetros para ambas modalidades.

Para la Acreditación de Alta Calidad (un proceso de evaluación, de carácter voluntario), durante diez años los lineamientos fueron únicos, sin diferenciación alguna. A instancias de las instituciones de educación superior con programas a distancia, en el año 2005, se conformó una Comisión de docentes con el fin de proponer unos lineamientos específicos para la acreditación de programas de educación a distancia y virtual, cuya versión preliminar fue expedida ese mismo año y posteriormente modificada en el 2006, cuando el Consejo Nacional de Acreditación - CNA expide el documento “Indicadores para la autoevaluación con fines de acreditación de programas de pregrado en las modalidades a distancia y virtual”.

En él, se reconocen una serie de “características especiales” en la estrategia a distancia. Entre otras, disponer de medios y mediaciones que liberan realmente a las personas de las limitaciones de tiempo y espacio; ofrecer contenidos para los diferentes estilos cognoscitivos, condiciones de aprendizaje y ritmos; permitir autogestionar y estructurar la información de manera flexible; realizar interrelaciones formativas simétricas que cambian fundamentalmente el rol tradicional de los actores del proceso educativo y avanzar en la construcción del conocimiento de forma colectiva. Estas consideraciones sugerían superar la diferenciación meramente metodológica y de procedimientos con relación a la educación presencial; que el sistema educativo colombiano explorara todo el potencial que ofrecen las tecnologías digitales; y que debía comenzarse “a formular un nuevo paradigma para la educación a distancia fundamentado en sus principales características”. Sin embargo, finalmente, se reafirmó que “el proceso educativo en la modalidad a distancia no es muy diferente del que ocurre en las modalidades más tradicionales” y fueron mínimos los ajustes introducidos en las denominadas características e indicadores de calidad. Así las cosas, la situación en cuanto a “acreditación de programas” quedó prácticamente en el mismo estado anterior de cosas. En consecuencia, el interés de las instituciones por acreditar los programas a distancia ha sido mínimo. Hasta

el presente, de un total de 774 programas de educación superior acreditados, sólo se ha acreditado un programa de esta modalidad en el país.

Una de las observaciones que sí recogió el Decreto 1295 y que pueden motivar a las instituciones con programas a distancia y virtuales a acreditarse, se refiere a evidenciar algunos beneficios para aquellos programas que tienen acreditación de alta calidad. De acuerdo con los artículos 10, éstos no requieren, mientras dure el período para el cual fueron acreditados, adelantar el procedimiento de verificación para obtener el registro calificado (que certifica la existencia de estándares básicos), puesto que ya tienen estándares de alta calidad certificados.

En resumen: el decreto continúa más enfocado en necesidades de la educación presencial, en la cual se dan mayores novedades y avances (por ejemplo, en relación con facilitar la extensión de sus programas a otros municipios), pero implica pocos avances para la modalidad a distancia y virtual. Lo más preocupante, es no hacer distinción entre los diversos modelos o niveles de educación involucrados en la modalidad, ni fomentar los esfuerzos por ofrecer programas virtuales que superen el “colgar” contenidos digitales, ofrezcan mecanismos más eficaces de interacción pedagógica, dispongan de *multimedia* que atiendan los diversos tipos de inteligencia y de rutas flexibles según los ritmos e intereses de los estudiantes, y que se constituyan en modelos para indagar, gestionar y construir conocimiento no sólo para garantizar aprendizajes efectivos sino para generar una cultura de aprendizaje a lo largo de toda la vida, tan requeridos por la actual sociedad de conocimiento.

7. Las estadísticas de la educación superior a distancia

En materia de estadísticas, no es posible hasta el presente disponer de series confiables sobre la educación superior a distancia. Ello se debe a diversos factores. Inicialmente las estadísticas del sistema de educación superior fueron responsabilidad de una división del Instituto Colombiano de Educación Superior - ICFES. De acuerdo con la reforma de la Ley 30 de 1992, se le cambió la orientación al ICFES (ahora responsable de las pruebas estatales) y se creó el Vice-ministerio de Educación Superior, asumiendo el MEN directamente la función de proporcionarlas. Sin embargo, el diseño y montaje del Sistema de Información de la Educación Superior - SNIES, tardó un tiempo y sólo entró en funcionamiento años más tarde (hacia el 2006), debido a que son las instituciones de educación superior quienes tienen la responsabilidad de montarlo y enviar la información en línea.

Las cosas en materia de educación a distancia son aún más complicadas. Como la normatividad permite que una institución con programas a distancia aprobados, puede abrirlos en cualquier región del país, y también en sus seccionales o mediante convenio con otras instituciones, ello obliga a que, en distancia, la información deba ser depurada y consolidada previamente por la

El difícil tránsito a la virtualidad. La educación superior a distancia...

institución sede. Sin embargo, los datos (de los primeros años) se han ofrecido desagregados por departamentos, y un mismo programa podría contabilizarse varias veces según se dé en la sede central, en regionales o convenios. Tampoco toda la información del SNIES se encuentra disponible. Para poder ofrecer unas estadísticas indicativas del crecimiento, el autor tuvo que darse a dichas tareas, tomando como fuentes las estadísticas recolectadas por el ICFES/ACESAD, así como las estadísticas publicadas en línea por el SNIES.

El Cuadro No. 1 muestra el difícil avance tanto en materia instituciones, como de programas y cubrimiento de la modalidad de educación a distancia. Para su elaboración se tomaron en consideración sólo los años más representativos. El año 1981, es el anterior a la creación del subsistema; 1986 es el final del período de gobierno que creó y dio especial atención a la educación a distancia; los años 1997/98 son los considerados como el inicio de la virtualización con programas “nacionales”; el 2004 el año considerado como de despegue de la educación virtual, y el 2008 el de los últimos datos disponibles, al momento de realizar el presente análisis.

Tabla No. 1
Instituciones, programas y matrícula de la educación a distancia

Año	Número de instituciones con programas a distancia	Número de programas a distancia	Número de estudiantes a distancia	Porcentaje con relación al total de estudiantes de la educación superior
1981	6	8	2.000	0.62% (1)
1986	33	81	14.621	3.5% (1)
1997	33	130	79.442	9.99% (2)
1998	36	118	88.167	9.91% (2)
2004	67	388	96.364 (3)	9.34% (2)
2008	n/d	371	144.605	10.05% (2)

Elaboración: del autor. **Fuentes:** - ICFES. UNAD. ACESAD. Aproximaciones a las estadísticas de la educación superior abierta y a distancia en Colombia, 1984-1996. Bogotá: 1998. ACESAD. Memorias. Estadísticas de la Educación Superior a Distancia en Colombia II: 1997-2004- Bogotá: Afán Gráfico, 2007. ICFES. Subdirección de monitoreo y vigilancia. Grupo de análisis estadístico. Estadísticas de la Educación superior 2002. La educación superior 1960-2002. http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85665_archivo_pdf1.pdf. **Notas:** (1) en relación con matrícula del primer período académico. (2) en relación con matrícula período académico. (3) No se incluyen las cifras del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje).

Como puede apreciarse, luego de cerca de tres décadas de existencia, la educación superior a distancia apenas llega al 10% del total de la matrícula; y al 6.34% del total de programas. Y si bien durante este período la modalidad ha tenido altibajos en algunos años, su crecimiento ha sido relativamente continuo, aunque no significativo. Así por ejemplo, en el año 1998 se aprecia un decrecimiento en el número de programas. Este fenómeno obedeció a que la normatividad para la formación de educadores desestimuló el ofrecimiento de algunos programas en dicha área, y a que la legislación vigente suprimió los programas semi-presenciales, que anteriormente se confundían con programas a distancia. De acuerdo con los borradores de la reglamentación de Ley 1188 (en discusión), parece que éste tipo de modalidad educativa, volvería a establecerse.

Un incremento en el número de instituciones y programas se aprecia en el 2004, año considerado como del despegue de la educación virtual. Con todo, el incremento de la matrícula fue modesto. Aunque no pudo tenerse acceso a estadísticas más recientes del SNIES, todo parece indicar que el crecimiento reciente es mayor. Cifras no oficiales indican que en el 2010, se estaría llegando a 996 programas a distancia, de los cuales 745 son de pregrado y 251 de postgrado.

8. Las estadísticas de la educación virtual

En la legislación colombiana solo existen -como se indicó- la modalidad a distancia y presencial. Sin embargo, el reciente Decreto 1295 reconoce la categoría de educación virtual, dentro de la modalidad a distancia, de una forma mecánica: tener más del 80% de las actividades académicas ofrecidas en redes telemáticas. En concordancia con ellos y con cierta anterioridad, el Ministerio de Educación venía aprobando programas de distancia, catalogándolos como “virtuales”, si predominaban los medios digitales.

Así las cosas, datos no oficiales de la Dirección de Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional (Ver Cuadro No. 2), indican que, en Colombia, 44 Instituciones de Educación Superior han recibido aprobación (registro calificado) para un total de 170 definidos como “programas virtuales” (aquellos que usan primordialmente medios digitales). De ellos 112 programas son de pregrado y 58 de posgrado, durante el año 2008. Sin embargo, debe advertirse que en esta cifra no se incluyen programas que, estando previamente aprobados en la categoría genérica de “educación a distancia”, se han venido reconvirtiendo y ofreciendo también por medios digitales. Tal es el caso de los 47 programas aprobados de la UNAD, que si bien se ofrecen en las opciones de educación a distancia tradicional y virtual, no figuran en las anteriores estadísticas.

Estos datos indicativos, sirven para visualizar el avance de la educación virtual. Por ejemplo, es significativo el crecimiento con relación al 2002, cuando en la encuesta realizada por el autor, se reportó un total de 25 instituciones, con 130 programas en la modalidad de educación a distancia/virtual, de ellos 28 de pregrado, 18 de especialización y 84 de educación continuada⁴⁶.

Cuando aparecieron los medios digitales, para diferenciar la educación virtual de la educación a distancia que se ofrecía anteriormente, se habló de aquella, como la tercera generación o nivel III de educación a distancia. Así las cosas, el *nivel I* estaba constituido por el denominado sistema postal, que hacía referencia a aquella educación que usaba el medio impreso, la distribución de contenidos por correo e interacciones pedagógicas por correo postal. El *nivel II* se

⁴⁶Facundo, Ángel. La educación superior a distancia/virtual en Colombia.

El difícil tránsito a la virtualidad. La educación superior a distancia...

refería a la educación a distancia que además ofrecía medios audiovisuales (audio y video) para la entrega de contenidos, y la introducción de otro tipo de medios análogos de comunicación para las interacciones.

Tabla No. 2
Instituciones y programas de educación virtual
2008

No.	Institución de Educación Superior	Programas ¹
1	FUNDACION UNIVERSITARIA CATOLICA DEL NORTE	13
2	FUNDACION UNIVERSITARIA-CEIPA-	10
3	PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA	1
4	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA-UNAB	16
5	UNIMINUTO- CORPORACION UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS	11
6	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	2
7	UNIVERSIDAD DEL TOLIMA	6
8	UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER - UIS	2
9	FUNDACION UNIVERSITARIA MARIA CANO	5
10	INSTITUCION UNIVERSITARIA DE ENVIGADO	2
11	UNIVERSIDAD DE CARTAGENA	5
12	UNIVERSIDAD DEL QUINDIO	6
13	TECNOLOGICA FITEC	3
14	UNIVERSIDAD MANUELA BELTRAN-UMB-	2
15	UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE BOLIVAR	2
16	ESCUELA DE INGENIEROS MILITARES	1
17	FUNDACION UNIVERSITARIA LUIS AMIGO FUNLAM	8
18	INSTITUTO TECNOLOGICO METROPOLITANO	1
19	UNIVERSIDAD MILITAR-NUEVA GRANADA	5
20	UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI	5
21	FUNDACION UNIVERSITARIA DEL AREA ANDINA	11
22	UNIVERSIDAD CATOLICA DE ORIENTE	1
23	UNIVERSIDAD DE CALDAS	1
24	UNIVERSIDAD EAN	8
25	POLITECNICO GRANCOLOMBIANO	8
26	UNIVERSIDAD DEL QUINDIO	6
27	CORPORACION UNIVERSITARIA ADVENTISTA - UNAC	1
28	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MANIZALES	2
29	UNIVERSIDAD DE LA SABANA	1
30	UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA - USB	2
31	UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA - UPB	1
32	CORPORACION UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA	1
33	ESCUELA DE SUBOFICIALES DE LA FUERZA AEREA COLOMBIANA ANDRES M. DIAZ	1
34	UNIVERSIDAD DEL NORTE	1
35	UNIVERSIDAD DE MEDELLIN	1
36	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE OCCIDENTE	1
37	UNIVERSIDAD DE MANIZALES	1
38	INST. UNIVERSITARIA FUNDACION EDUCATIVA ESUMER	2
39	UNIVERSIDAD DE SANTANDER - UDES	5

40	UNIVERSIDAD MANUELA BELTRAN-UMB-	1
41	FUNDACION UNIVERSITARIA LOS LIBERTADORES	1
42	UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA	1
43	UNIV. DE CIENCIAS APLICADAS Y AMBIENTALES UDCA	4
44	UNIVERSIDAD PEDAGOGICA NACIONAL	2
TOTAL:		170

¹Programas de formación virtual

Elaboración del autor. Fuente: Datos de la Dirección de Calidad de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional.

Por supuesto que en la anterior estadística, no se hace diferencia entre las tipologías o modelos existentes dentro de la categoría genérica de “educación virtual”.

Con los avances tecnológicos, también la categoría de educación virtual (*nivel III*) ha evolucionado. De acuerdo con las tecnologías y diseños que se utilicen, pueden identificarse diversas tipologías. Así por ejemplo, si se continúa con la clasificación ya tradicional “por niveles”, habría por lo menos tres más. Un *nivel IV* que se caracterizaría por la incorporación de lenguajes multimedia (imagen, audio y video digitales), nuevos dispositivos para actividades en el aula virtual (*quizzes*, encuestas, boletines, calendarios, etc.) y formas de comunicación uno a muchos y bidireccionales (chat, foros, etc.), a los “tradicionales” cursos del nivel básico de educación virtual, compuestos por contenidos textuales almacenados en un servidor instruccional conectado al Internet. Un *nivel V*, caracterizado por contenidos mucho mejor preparados que incluyen objetos de aprendizaje (*learning objects*) que pueden ser de-construidos, re-orientados y re-usados; materiales hiper-textuales que permiten múltiples rutas de acuerdo a los tipos de intereses o tipos de inteligencias de los estudiantes; y agentes inteligentes (tutores electrónicos), laboratorios digitales y componentes interactivos que se adecuan más a las necesidades específicas de los estudiantes. Y, más recientemente, con las WEB interactivas (WEB 2.0 y siguientes), un *nivel VI* que, más allá de “colgar” y distribuir en el ciberespacio unos contenidos y monitorear su apropiación (forma típica de los niveles anteriores), se caracteriza por un nuevo modelo de educación virtual interactiva que propicia verdaderos procesos de “gestión de conocimiento”. Es decir, un aprendizaje que se inicia desde la búsqueda en el ciberespacio de los contenidos pertinentes para enfrentar problemas reales, pasa por la categorización de la información para seleccionar las formas y estructuras para su mejor comprensión, el almacenamiento adecuado que permita ponerla a disposición y compartirla, dar lugar a análisis, debates y construcción colectivos que la conviertan en conocimiento, ponerlo a prueba y validarlo en diferentes entornos y situaciones específicas, así como incrementarlo y renovarlo de forma permanente. Otras clasificaciones, como la de Morave y Dolors Reig habla de una *educación virtual 1.0, 2.0 y 3.0* con sus respectivas caracterizaciones⁴⁷.

⁴⁷ Dolors Reig, 2009: <http://dreig.eu/caparazon>, clasificación adaptada y ampliado de J.Morave, 2007: <http://educationfutures.com>.

El difícil tránsito a la virtualidad. La educación superior a distancia...

Hasta el presente, todas estas tipologías coexisten dentro del marco conceptual y legal mencionado, como “educación virtual”. Convendría explorar la posibilidad de estudios al respecto que pudieran fundamentar una normatividad y políticas que permitieran modelos de educación más acordes con las posibilidades y exigencias de la sociedad de conocimiento.