

**Dilemas de
nuevas culturas
de producción del
conocimiento.
Los posgrados
a distancia
en el MERCOSUR:
Formatos,
regulaciones y
acreditación**

Nora Zoila Lanfri
(Coordinadora
General)



Universidad
Nacional
de Córdoba



ESTUDIO SETORIAL

**Dilemas de nuevas culturas de
producción del conocimiento.
Los posgrados a distancia en el
MERCOSUR: Formatos, regulaciones
y acreditación**

PROJETO SETORIAL

**Dilemas de novas culturas de produção
do conhecimento. A pós-graduação a
Distância no MERCOSUL: Formatos,
regulações e acreditação**

Nora Zoila Lanfri (Coordinadora General)



Universidad
Nacional
de Córdoba



Dilemas de nuevas culturas de producción del conocimiento: los posgrados a distancia en el MERCOSUR: Formatos, regulaciones y acreditación / Nora Zoila Lanfri... [et al.]; coordinación general de Nora Zoila Lanfri. - 1a edición bilingüe - Córdoba: Nora Lanfri, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

Edición bilingüe: Español ; Portugués.

ISBN 978-987-88-5999-6

1. Educación Superior. 2. Investigación Comparativa. 3. Carreras de Posgrado. I. Lanfri, Nora Zoila, coord.

CDD 378.007

© de todas las ediciones, NEIES-MERCOSUR. 1° edición 2022

Aguilar, Luis Enrique / Bryan, Newton A. P. / Momma, Adriana Missae / Spaolonzi Queiroz Assis, Ana Elisa / Honorato da Silva, Raquel / Jeffrey, Debora Cristina / Ramos Lamar, Adolfo / Rodrigues Filho, José Alberto F. / Sacilotto, José Vitorio / Muñoz Barboza, Luciane / Neves Franca, Eliacir / Souza, Daiane Andreia / Phaiffer, Marcelo / Dalcastagné, Giovanni / Garcia Ferraz, Edson / Araujo, Sonia Marcela / Corrado, Rosana / Di Marco, Cecilia / García, Lucía / Walker, Verónica / Zelaya, Marisa / Franco, María Belén / Gabbarini, Patricia / Lagoria, Silvana Lorena / Lanfri, Nora Zoila / Martínez, María Pilar / Naveiro, Silvia A. / Salto, Dante Javier / Zalazar G., Rossana E. / Ferreira Acosta, Juan Carlos / Almada Ibáñez, Clara Ninfa / Gómez Giménez, Dina Noemí / López Méreles, Celia Paola / Molina López, Andrés Antonio / Sánchez Báez, Edgar Antonio / Martínez Larrechea, Enrique / Chiancone, Adriana / Albornoz, Renée / Dávila, Mabel / Chiappara, Carla /

Diseño de tapa, maquetación y diseño interior: Ana Lannes

Imagen de tapa tomada de Business photo created by katemangostar - www.freepik.com

AUTORES E INVESTIGADORES PARTICIPANTES DE LA RED

Universidad Estadual de Campinas- Brasil

Dr. Luis Enrique Aguilar (Coord.)
Dr. Newton A. P. Bryan
Dra. Adriana Missae Momma*
Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis
Dra. Debora Cristina Jeffrey
Dr. Adolfo Ramos Lamar
Dra. Raquel Honorato da Silva
Dr. José Alberto Florentino Rodrigues Filho
Dr. José Vitório Sacilotto
Dra. Luciane Muñoz Barboza
Dra. Eliacir Neves Franca
Dra. Diane Andreia Souza
Dr. Marcelo Phaiffer
Dr. Giovanni Dalcastagné
Me. Edson Garcia Ferraz Jr.

Universidad Nacional de Asunción- Paraguay

Dra. Clara Ninfa Almada Ibañez
Lic. Juan Carlos Ferreira Acosta
Mag. Dina Noemí Gómez Giménez
Cdora. Celia Paola López Méreles
PhD. Andrés Antonio Molina López
Dr. Edgar Antonio Sánchez Báez
Dra. Rossana E. Zalazar G. (Coord.)

**In memoriam - nuestro agradecimiento a su contribución al proyecto, como a su hospitalidad y generosidad que la distinguían.*

Universidad Centro Latinoamericana de Economía Humana- Uruguay

Dr. Enrique Martínez Larrechea (Coord.)
Dra. Adriana Chiancone
Mgter. Renée Albornoz
Dra. Mabel Dávila
Esp. Carla Chiappara

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires- Argentina

Dra. Sonia Araujo (Coord.)
Dra. Rosana Corrado
Mgter. Cecilia Di Marco
Dra. Lucía García
Dra. Verónica Walker
Dra. Marisa Zelaya

Universidad Nacional de Córdoba- Argentina

Mgter. María Belén Franco
Dra. Patricia Gabbarini
Dra. S. Lorena Lagoria
Mgter. Nora Z. Lamfri (Coord. Gral.)
Prof. M. Pilar Martínez
Mgter. Silvia A. Naveiro
Dr. Dante J. Salto

Esta investigación fue desarrollada en el marco de la convocatoria al Proyecto Estudios Sectoriales, iniciativa del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior (NEIES) del Sector Educativo del MERCOSUR y contó para su desarrollo con financiamiento del Fondo Educativo del MERCOSUR.

Ejemplar de distribución libre y gratuita, quedando expresamente prohibida su venta.



ÍNDICE

Introducción	7
Sobre el estudio	15
Capítulo 1. A pós-graduação a distância no contexto da região do Mercosul: algumas considerações teóricas	25
Capítulo 2. Educación superior virtual, transnacionalización y nuevos proveedores	49
Capítulo 3. Los posgrados a distancia en la Argentina	63
Capítulo 4. A pós-graduação a distância no Mercosul. Formatos, regulações e acreditação: o caso brasileiro	111
Capítulo 5. Programas de posgrados a distancia en el Paraguay	147
Capítulo 6. Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados a distancia en el Mercosur. El caso de Uruguay	201
Capítulo 7. Aproximaciones comparadas en los dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados a distancia en el Mercosur	259
A modo de cierre y nuevas aperturas	269
Post scriptum	281
Sobre los autores	291
Anexos:	
I. Matriz de dimensiones	313
II. Protocolos de entrevistas	317
III. Índice de gráficos y tablas	323
IV. Índice de siglas	327

INTRODUCCIÓN

El trabajo emprendido en este Estudio Sectorial pretendió mapear las principales características de las carreras de posgrado implementadas en la modalidad a distancia en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como así también rastrear su desarrollo histórico hasta la actualidad. Este estudio es continuidad del trabajo que la Red “Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de la evaluación de la calidad de la Educación Superior” ha venido desarrollando sobre la educación de posgrado desde el año 2013 en el marco de las convocatorias realizadas por el NEIES-MERCOSUR. En este estudio sectorial se incorpora Uruguay, lo cual ha permitido tener el panorama de los posgrados en los cuatro países promotores del MERCOSUR.

El significativo crecimiento de la oferta de educación pública y privada, particularmente del nivel de posgrado registrado a partir de la década de 1990 y el surgimiento de nuevos proveedores y nuevos intereses en respuesta a las demandas del mercado, reconfiguraron el nivel cuaternario en diferentes contextos regionales y nacionales. A su vez, la expansión de las tecnologías de la información y la comunicación de las últimas décadas, con un telón de fondo común signado por la globalización y el auge del neoliberalismo, crearon un escenario propicio para que las universidades de la región emprendieran el desarrollo de carreras de pregrado, grado y posgrado a distancia poniendo en marcha proyectos de formación en distintas modalidades de semi presencialidad, virtualidad, *e-learning*, etc. En el caso del posgrado, considerado el segmento más privatizado en los sistemas educativos, el incremento de carreras obligó a los estados a producir mayores regulaciones para la gestión académica de las carreras.

Las nuevas configuraciones ameritan la profundización de la pesquisa desde un punto de vista comparativo atendiendo a la escasa investigación sobre los impactos de la virtualización en la

educación de posgrado y las complejidades que supone la regulación de la modalidad. El análisis de las políticas y regulaciones generales y específicas, traducidas en estándares y criterios de evaluación y acreditación, así como de los formatos adoptados en las diferentes instituciones -teniendo en cuenta los desarrollos actuales y potenciales que brinda la educación virtual en el campo de la educación superior universitaria- aportan un panorama a la vez extenso y profundo de la situación actual de la cuestión.

En ese contexto el proyecto de investigación de la Red se organizó en torno a los siguientes objetivos:

- Analizar las principales características de los posgrados a distancia en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en su desarrollo histórico hasta la actualidad.

- Identificar tendencias y cambios institucionales producidos por la modalidad virtual de los posgrados que pueden significar nuevas lógicas y procesos de cambio en las culturas de producción de conocimientos y su vínculo con políticas de evaluación y regulación estatal.

- Identificar desde una perspectiva comparada las convergencias y divergencias entre posgrados a distancia de los diferentes países.

- Aportar conocimientos para el fortalecimiento del proceso de formulación de políticas públicas de formación de posgrado y sus articulaciones con otras problemáticas relacionadas de la educación superior que contribuyan a la toma de decisiones en los ámbitos institucionales y gubernamentales.

La investigación remitió al análisis del desarrollo de los marcos regulatorios producidos en cada país para dar cuenta de la

especificidad del posgrado como nivel de formación y de la modalidad de educación a distancia, diferenciada de la presencial. Asimismo, implicó un trabajo de relevamiento de las carreras de posgrado a distancia en cada país y de análisis de fuentes documentales, así como de instituciones particulares y de actores relevantes que permitieran comprender la realidad estudiada desde un punto de vista comparado.

Los ejercicios comparativos sobre el análisis de políticas públicas para el sector Educación, fuertemente apoyados en el estudio de los marcos regulatorios y la posición e intervención de los actores, fueron tomando fuerza hasta convertirse en una tendencia teórico-metodológica en los estudios comparados de políticas públicas. Se muestra, por un lado, una dependencia cada vez mayor de los marcos regulatorios en su capacidad de estructurar el sistema y orientar las decisiones de la política, y por otro, actores institucionales que poseen diversos grados de autonomía y capacidades de decisión institucional, tanto en la esfera pública como en la privada. (Aguilar, 2016)

En el estudio comparado planteado, la definición de los puntos de partida nacionales y las líneas temporales en clave de génesis y desarrollo de la modalidad a distancia en los posgrados de los cuatro países; el análisis de la localización georreferenciada de la oferta público-privada por campo disciplinar y tipo de posgrado de muy diferente escala en los países indagados; el estudio de los casos que se definieron como relevantes para un abordaje en profundidad; la caracterización de los formatos institucionales, son cuestiones que fueron abordadas a partir de contar con los datos provistos por un relevamiento a la vez extenso y profundo realizado por los equipos de cada Nodo, entre 2018 e inicios de 2020. Se trata de los equipos de investigación de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) -desde donde se ejerce la coordinación general- y de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) de Argentina;

de la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP) de Brasil; de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) de Paraguay; y de la Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana (UCLAEH) de la República Oriental del Uruguay.

Entendemos que la investigación comparada, además de aportar conocimiento sobre lo que sucede en cada país -especialmente orientado a la toma de decisiones-, constituye un insumo para explorar las posibilidades existentes con vistas a emprender acciones colaborativas y de integración entre posgrados a distancia de los diferentes países.

La estructura del informe presenta inicialmente consideraciones sobre la metodología de la investigación y sobre el proceso de investigación en Red. Seguidamente se incluye un capítulo con un conjunto de consideraciones teóricas acerca de la Educación a Distancia en el marco de nuevos paradigmas epistemológicos, políticos, organizacionales y pedagógico-didácticos. Se incorporan también consideraciones sobre las reconfiguraciones de los sistemas nacionales de educación superior producidas por la irrupción de nuevos proveedores transnacionales en un mercado global y regional de la educación superior especialmente favorecido por la virtualidad.

A continuación, se presentan los capítulos nacionales, escritos por cada uno de los grupos locales sobre la base del trabajo colectivo y los acuerdos logrados en las distintas instancias de consistencia: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La organización interna de los capítulos referidos a cada uno de los países no es homogénea en los apartados y subapartados que los componen. No obstante, cada uno de ellos expone los resultados de la investigación realizada por los diferentes grupos de trabajo a partir de una serie de acuerdos metodológicos logrados en el proceso de investigación en Red en torno a dimensiones de análisis que posibilitaron la comparación.

Finalmente, se ofrecen las aproximaciones comparativas elaboradas conjuntamente en un importante trabajo colaborativo que derivó en el reconocimiento de un conjunto de características y tendencias, identificando convergencias/similitudes y divergencias/diferencias respecto de los posgrados a distancia en los países en estudio. Como señalamos en el apartado, se trata de reflexiones que fueron sedimentando en el proceso de análisis y dando lugar a apreciaciones que encontraron su espacio en la escritura del documento final del Estudio Sectorial.

La Pandemia Covid-19 y el consecuente aislamiento social, preventivo y obligatorio nos encontró en proceso de escritura del informe final, por lo que se hizo necesario adicionar una reflexión sobre el impacto registrado en el contexto de la virtualización de emergencia de la educación superior en su conjunto y sus efectos en los posgrados a distancia en particular.



SOBRE EL ESTUDIO

1. Abordaje metodológico

El abordaje metodológico distingue dos estrategias relacionadas: la primera, referida al mapeo y determinación de la educación de posgrado a distancia en cada país y, la segunda, vinculada con la caracterización de los formatos institucionales y los modelos vigentes en los posgrados a distancia, principalmente a partir de la indagación de instituciones específicas.

En primer lugar, cabe señalar que el estudio comparado fue realizado sobre la base de la elaboración de una matriz analítica que contiene las dimensiones definidas en el proyecto de investigación para el análisis y la caracterización de la educación de posgrado bajo la modalidad a distancia en los cuatro países integrantes del Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Dicha matriz quedó configurada con las siguientes dimensiones de análisis:

- Origen y desarrollo de los posgrados a distancia
- Marcos regulatorios y distribución de atribuciones
- Evaluación y acreditación de los posgrados a distancia
- Mapa de la situación actual de la oferta de posgrados a distancia
- Formatos institucionales y modelos vigentes: tecnológicos, pedagógicos y organizacionales. Análisis de casos.

En cada uno de los países estudiados el abordaje del marco regulatorio de la educación de posgrado, en general, y a distancia, en particular, ocupó un lugar central. En efecto, el mismo establece orientaciones normativas que se procesan en el nivel

de las instituciones de múltiples maneras y permite desarrollos diferenciados que precisan ser indagados comparativamente.

Para el estudio de las regulaciones/normativas primeramente se realizó un relevamiento a nivel nacional y luego se tuvieron en cuenta las siguientes categorías para el análisis comparativo: definición de EAD que se expresa en la normativa; organismos de regulación sector público/sector privado; instituciones oferentes habilitadas; porcentajes mínimos y máximos en cuanto a la carga horaria para definir EaD y educación presencial; presencia física del alumno; tipo de carreras; estructura académica tecno-pedagógica de gestión y evaluación propia; evaluación de programas/acreditación (dispositivos/autoridad de aplicación).

Las regulaciones, a su vez, fueron un insumo fundamental para diseñar las líneas de tiempo de cada país y reconstruir el origen y desarrollo de los posgrados a distancia en el nivel nacional. Consideramos que éstas constituyen un aporte sustancial para, por un lado, incorporar el contexto de las políticas y los gobiernos en que se produjo su elaboración y aprobación y, por el otro, para facilitar y potenciar la comparación a partir de la identificación de los hitos más significativos en cuanto a la existencia de iniciativas específicas y la institucionalización del posgrado. La hipótesis bajo las cuales fueron elaboradas es que las regulaciones no siempre coinciden con la creación de propuestas de carreras a distancia, siendo éstas, en ocasiones, anteriores y base para su elaboración.

La definición de las dimensiones de análisis fue acompañada de la identificación de los referentes empíricos y de las estrategias metodológicas para la recolección y análisis de datos y la producción de conocimientos específicos en Red. En algunas dimensiones se requirió un abordaje cualitativo de cuño bibliográfico y documental que permitiera reflexionar teóricamente sobre algunos nudos críticos que contribuyen a echar luz sobre los

paradigmas que han orientado el desarrollo de los posgrados a distancia en la región en la última década y sus antecedentes, en un contexto de altísima velocidad de diseminación y circulación de la información, propia del siglo actual. En otras dimensiones, como por ejemplo la referida a la oferta de posgrados a distancia, requirió un tratamiento diferente, relevando datos estadísticos y produciendo análisis de corte cuantitativo, con esfuerzos de geolocalización.

Los casos de cada país con sus respectivas líneas de tiempos, bases documentales y datos recolectados por los instrumentos constituyen unidades de comparación que arrojan datos para el análisis conclusivo, en el que se reúnen y cotejan datos del universo y se tejen interpretaciones explicativas sobre regularidades estructurales y especificidades encontradas. Asimismo, los abordajes comparativos están apoyados en lecturas históricas de cada país, el papel del Estado en la formulación e implementación de políticas para el posgrado presencial y a distancia, los actores decisivos en el curso de acción y rumbo de las políticas, el marco regulatorio y cómo cada uno de estos aspectos cambia de dirección y prioridad en el periodo histórico y en el espacio regional investigado.

Para un estudio más analítico de los formatos institucionales y el análisis de los modelos vigentes se decidió una muestra intencional, basada en criterios acordados entre los Nodos de Argentina (UNC y UNICEN), de Brasil (UNICAMP), de Paraguay (UNA) y de Uruguay (UCLAEH) -al menos una universidad pública y otra privada en cada país-, privilegiando instituciones pioneras en la introducción de la modalidad a distancia o que hubiesen tenido un amplio desarrollo en dicha modalidad. En este caso se realizó el relevamiento de fuentes oficiales que arrojaran información sobre la institución y de actores relevantes para la concreción de entrevistas sobre cuestiones previamente definidas. Las entrevistas y los datos provenientes de fuentes oficiales

-agencia de acreditación y sitio web oficial de todas las universidades que ofrecen posgrados a distancia en cada país- fueron los instrumentos de recolección seleccionados para recabar información sobre el papel de los posgrados a distancia en cada una de las universidades elegidas. Se contó además con un protocolo de entrevistas común (Ver Anexo) a todos los equipos, construido en base a las dimensiones definidas previamente, como herramienta orientadora que posibilitó la comparación de los datos recabados.

En la Argentina fueron realizadas entrevistas a autoridades o responsables de la implementación de las carreras de posgrado a distancia en la institución pública y privada estudiada: Secretaria de Posgrado, Secretario de Educación Virtual, Secretaria de Gestión Académica, Directora de Carrera de Posgrado a distancia, Responsable de Contenidos Digitales, Miembro de Área de Acreditación de Carreras, Directora de Área de Acreditación de Posgrados, según el caso.

En Brasil se entrevistó a actores en tres instituciones universitarias que ofrecen formación de posgrado a distancia en el Estado de San Pablo: dos públicas (Universidad Federal e Instituto Federal) y una privada de fuerte expansión, localizada inicialmente en Río de Janeiro. Los actores entrevistados fueron: un formulador nacional de políticas públicas; un gestor nacional de políticas públicas; un líder nacional destacado en la estructura de la oferta educacional específica del Estado; un líder nacional destacado en la estructura de la oferta de posgrado en EaD en la esfera pública; un líder nacional destacado en la estructura de la oferta de posgrado en EaD en la esfera privada; un gestor institucional de posgrado en EaD en una institución de educación superior pública; un gestor institucional de posgrado en EaD en una institución de educación superior privada.

En Paraguay, ante la escasa disponibilidad de datos actualizados y sistematizados sobre posgrados con modalidad EaD, se realizó un relevamiento propio mediante tres estrategias:

1. Encuesta a 28 universidades mediante formulario Google: se obtuvieron respuestas de 1 universidad pública y 4 privadas.
2. Revisión de ofertas de posgrado publicadas en páginas web de todas las universidades.
3. Entrevistas a responsables de programas de posgrado a distancia: un Director Académico, un Coordinador de Posgrado, dos Coordinadoras de Carreras de Posgrado, una Coordinadora de Unidad de Evaluación Institucional, un Director de Posgrado.

Estudio de caso: 1 universidad pública nacional y una universidad privada.

En Uruguay se realizaron entrevistas a informantes calificados vía email y encuentros presenciales, en instituciones públicas y privadas.

Finalmente, la estrategia de elaboración colaborativa de los análisis comparativos y la escritura colectiva fue cerrando el proceso de construcción de conocimiento en Red, siempre en un clima de trabajo basado en las responsabilidades compartidas, la complementariedad y la confianza mutua entre los equipos de los Nodos que conforman la Red.

2. Dinámica de trabajo

Como fue señalado, desde el punto de vista teórico-metodológico el proyecto inicialmente plantea un estudio sistémico y un estudio de casos que se corresponde con instituciones-objeto de investigación en los cuatro países.

La sistematización de este estudio se apoya en la definición grupal de la estrategia de abordaje, esto es, en el acuerdo de los investigadores de los cuatro países en la definición de las dimensiones de análisis. El consenso en esta definición se efectúa siguiendo los criterios de homogeneidad y diferenciación que tienen en cuenta los puntos de partida y ritmos de desarrollo institucional de cada uno de los cuatro países, sus respectivos universos institucionales y temporales.

La estrategia de abordaje fue construida y consensuada en dos instancias diferenciadas: a través de encuentros presenciales en las diferentes universidades-sedes de los equipos de investigación de la Red en un trabajo intensivo, generalmente, durante dos jornadas completas y a través de encuentros virtuales con la utilización de la plataforma Meet y de intercambios de mensajes a través de WhatsApp.

Las reuniones grupales de investigación constituyen el locus de definición de las dimensiones, las bases documentales y los parámetros de los instrumentos de recolección de datos. Asimismo, en estos espacios de encuentro de las y los investigadores de los cuatro países se monitorean los tiempos de los cronogramas y en cada reunión conjunta la estructura del análisis de las dimensiones produce semejanzas y diferencias cruciales cuyo registro adensa el estudio comparativo. Este análisis no interfiere en el desarrollo de la descripción densa de cada caso en particular.

Los avances y socialización del proceso de investigación se sostuvieron en la elaboración de informes parciales y finales que han tenido la propiedad de producir un ajuste a los momentos del diseño metodológico. Dichos informes operan como un hilo conductor de las cuestiones metodológicas, porque no sólo determinan los ritmos, sino que también homogeneizan los procedimientos y las perspectivas teóricas. En suma, reuniones conjuntas, monitoreo, informes parciales y finales constituyen una elección metodológica privilegiada para trabajar los estudios de casos y nutrir el análisis comparativo. Esta producción colaborativa caracteriza la dinámica de funcionamiento y producción de conocimientos de la Red.

En síntesis, el trabajo de investigación fue realizado por los cinco equipos correspondientes a las universidades (UNC, UNICEN, UNICAMP, UNA y UCLAEH) de los cuatro países que conforman la Red. Cabe destacar que la organización facilita las acciones por la presencia de una coordinación general localizada en la UNC de Argentina y una coordinación local en cada una de las instituciones integrantes de la Red.

La dinámica de trabajo se organizó en base a:

1. La realización de reuniones de las y los investigadores, las que resultaron fundamentales para el logro de los acuerdos imprescindibles que permitieron llevar adelante la tarea, que contó con el financiamiento del NEIES
2. El trabajo de los nodos en los tiempos “entre reuniones”.
3. Las relaciones de intercambio estable e intensivo entre los investigadores sobre la base de las posibilidades brindadas por las tecnologías de la información y la comunicación que facilitaron la comunicación virtual en tiempo real, la elaboración y la edición de documentos compartidos, el

intercambio de materiales y documentos de trabajo y la utilización de la comunicación vía WhatsApp, herramienta que ha agilizado exponencialmente la comunicación en el grupo.

Finalmente, la estrategia de producción colaborativa de los análisis comparativos y la escritura colectiva fue cerrando el proceso de construcción de conocimiento en Red, siempre en un clima de trabajo basado en las responsabilidades compartidas, la complementariedad y la confianza mutua entre los equipos de los Nodos que conforman la Red.

1

A PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA NO CONTEXTO DA REGIÃO DO MERCOSUL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

1. Considerações preliminares

A Educação a Distância (EaD) é uma modalidade de educação que faz uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), na qual professores e alunos estão separados por tempo, espaço ou até mesmo por ambos. Ao se ter um elevado número de alunos, a EaD aliada as TICs, constituem um importante recurso para ser efetivo com qualidade nesses contingentes. Alves (2011) aponta que as TICs abrem novos horizontes na EaD, decorrente tanto da internet como do avanço das mídias digitais, possibilitando que as pessoas colaborem a distância e acessem um número grande de informações. Além disso, a EaD é uma modalidade de ensino e aprendizagem que cresce a nível global, sendo um instrumento que promove oportunidades antes inexistentes para muitas pessoas. Pode-se dizer que o ensino a distância tem a capacidade de estar vinculado a inclusão social e ao aprendizado. De acordo com Lopes et al.

As possibilidades que a EAD pode nos propiciar são: a flexibilização de espaço e de tempo; o acesso a um grande número de informações; a possibilidade de comunicação em tempo real; a troca de experiências entre pessoas que vivem em espaços físicos diferenciados e distantes; a chance de uma inclusão educacional, social e digital; a construção do conhecimento de maneira partilhada; e, o protagonismo dos participantes do processo na história. (Lopes et al., 2012, p. 18).

Sendo assim, o objetivo desta seção é abordar alguns referenciais teóricos que poderão contribuir para analisar de forma crítica a Pós-Graduação a distância e alguns dos seus paradigmas. Para consecução do objetivo proposto, realizou-se uma pesquisa de fundamento qualitativo bibliográfico e documental. A pesquisa qualitativa se faz imprescindível na medida em que é uma análise das características situacionais. Já a delimitação en-

quanto bibliográfica e documental se faz necessária pois é a partir do material já elaborado sobre tema que se buscou os dados necessários para cumprir o objetivo deste estudo (Gil, 2010).

2. O informacionalismo como paradigma do século XX e a Educação a Distância

Nossa sociedade global e sistemas organizacionais se transformaram em uma entidade dinâmica, interconectada e abstrata que é baseada no fluxo de informações criadas, processadas, transmitidas e, em seguida, regeneradas em novas formas a velocidades incríveis e em um estado constante de fluxo. No coração deste empreendimento social/global está a informação, uma nova forma de poder e uma força abstrata devido ao seu estado de constante mudança, transmissão instantânea e imaterialidade que existe fora do espaço e do tempo. Quando nos engajamos em nossas rotinas de checagem de e-mails, mensagens de texto, usando a internet, trocamos fluxos de informação e interagimos em um novo modo de existência. Ao experimentar essa troca poderosa, as novas tecnologias da informação revolucionam nossa capacidade de pensar, que se torna uma expansão e um aumento do cérebro e do corpo para todo o mundo da produção e da comunicação.

Na base desta poderosa transformação global e paradigma tecnológico é referido por Manuel Castells como “informacionalismo”, que é baseado no aumento da capacidade humana de processamento de informação e comunicação possibilitada por descobertas e implementações de microeletrônica, software e engenharia genética (Castells, 2004). Diferentemente da Revolução Industrial, a Era da Tecnologia da Informação não se baseia mais nos bens materiais produzidos nas fábricas, mas no trabalho e serviços vinculados ao conhecimento, na negociação

e na extração de valor a partir do conhecimento e disseminação de informações através de nossa sociedade em rede.

A informação tornou-se a substância chave de toda atividade humana e está diretamente integrada à cultura, instituições e experiência. O informacionalismo, segundo Castells (2004), tem características distintas, como um Espaço de Fluxos, no qual os fluxos informacionais aproximam os espaços físicos através de redes, o Tempo Intemporal em que a tecnologia é capaz de manipular a sequência natural dos eventos e a Virtualidade Real baseada em uma realidade hipertextual e interconexão global que remodela as relações de espaço e tempo. Murphie e Potts (2003) expandem essa noção enfatizando que, no informacionalismo, a ação do conhecimento sobre o conhecimento em si se torna a principal fonte de produtividade.

O informacionalismo é completamente distinto do industrialismo, uma vez que é orientado para níveis crescentes de desenvolvimento tecnológico, armazenamento ilimitado, produção e acumulação de conhecimento, e consistentemente níveis mais altos de complexidade de processamento (Kozinets; Hemetsberger; Schau, 2008). Nesse paradigma, as regras de criação e destruição são alteradas constantemente e deliberadamente, com base em interações e adaptabilidade. Isso tem um impacto poderoso sobre as noções de identidade que se tornam mais abstratas e levam a um novo modo de vida coletiva, ou de Cidade Informativa (Murphie; Potts, 2003). Identidade e cultura são muito afetadas nesse estado de fluxo informacional e societal, onde a estrutura da Sociedade em Rede é reforçada através do Capitalismo da Informação, do Globalismo e das políticas de exclusão.

Castells refere-se à existência no Informacionalismo como a Cultura da Virtualidade Real, na qual não há separação entre a realidade e a representação simbólica. Na entrevista de Gerstner, Castell elabora esse conceito apontando que muitas de nossas

ideias e crenças agora dependem de imagens e sons processados em hipertexto (Gerstner, 1999). Mesmo que a informação seja virtual, ela se torna uma parte substancial da realidade na medida em que interagimos com esse conhecimento em pensamento, expressão social e conexão. A Virtualidade Real é um estado de existência e cultura baseada em fluxos de energia e tempo intemporal, reforçada pela economia global, estruturas sociais, novas formas de vida e difusão de espaços urbanos (Durà-Guimerà, 1999).

Como a informação e a comunicação são a dimensão mais fundamental da atividade e organização humanas, isso afetará todo o domínio da atividade humana, cultura, identidade e sociedade (Castells, 2004). O informacionalismo pode levar à novos desafios sobre questões de identidade à medida que os indivíduos se adaptam ao estado contínuo de fluxo da organização tecnológica, social, econômica e política da vida. A identidade forma uma parte crucial da subjetividade humana e da experiência da vida humana durante os tempos de mudança. Na sociedade em rede, há uma tensão crescente entre as demandas sobre o self feitas pela globalização e a capacidade de responder.

Neste contexto é crucial perceber que enquanto o informacionalismo pode ser visto como aumentando a flexibilidade para o emprego e novas oportunidades para combinações de trabalho e vida privada, os excluídos passam a não ter voz e são destituídos de valor. A visão de Habermas (2003) da esfera pública como um lugar de interação para a implementação da mudança é obscurecida pela visão de um buraco negro do Capitalismo da Informação, onde aqueles que estão em rede sobrevivem através da contínua adaptação às forças do Informacionalismo e aqueles que são excluídos se tornam obsoletos e desligados.

Os ambientes virtuais de aprendizagem estão transformando a aprendizagem e, assim, transformando o mundo e nossa

compreensão dele. Inerentemente, esses ambientes, como todos os ambientes tecnológicos, contêm vieses e pressupostos sistêmicos e ideológicos. Precisamos estar criticamente conscientes desses ambientes, seus preconceitos e suposições e do mundo que criam, endossam e apoiam no final, para que tenhamos a capacidade de entender nossas responsabilidades não apenas em seu uso, mas em sua criação, e o que é construído neles, os preconceitos, valores e posições ideológicas.

Para a aprendizagem à distância, está claro que os interesses humanos e as estruturas sociais são politizados e incorporados nas relações de poder encontradas na era do capitalismo informacional. O poder é meramente incorporado não apenas no mundo social, mas também em nossas técnicas, nossas instituições e nossa ecologia. O capitalismo informacional transformou o mundo e tornou-o um lugar mais interessante e problemático para se viver. Em seu momento, o capitalismo informacional transformou a paisagem da educação, trouxe o advento dos ambientes virtuais de aprendizagem, novas superfícies de contestação envolvendo os múltiplos papéis da informação e do conhecimento, sua centralização e distribuição através da sociedade.

3. Tecnologias da Informação e da Comunicação no campo da Educação Superior e desenvolvimento da Pós-graduação

As tecnologias, para muitos autores, constituem uma parte importante do desenvolvimento humano há milhares de anos (Ponte, 2000). Ramos (2011) explica que no senso comum, as tecnologias são associadas a àquilo que existe de mais avançado, como o computador por exemplo, no entanto, a tecnologia se refere, de modo geral, aos instrumentos desenvolvidos pelo ho-

mem que tem alguma função utilitária simbólica, ou ornamental, que agregam significados sociais e sentidos cognitivos.

Ramos (2011, p. 47), acrescenta ao conceito de tecnologia o fato de que estas “[...] servem como mediadores do homem com seu meio, refletindo a essência humana de mediatizar suas relações pelo uso de ferramentas e signos. E nesse processo [...] torna-se possível ampliar a compreensão sobre o mundo e as possibilidades de intervenção.”

Nos últimos anos, as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) representam uma força determinante no processo de mudança social pois “[...] constituem-se em ambientes organizados que funcionam como veículos de informações e também como meios de comunicação” (Ramos, 2011, p. 47).

As TIC’s não se caracterizam apenas pela sua prevalência no sistema empresarial, mas em todas as áreas da sociedade, incluindo a universidade, a educação superior e a pós-graduação. Em uma pesquisa realizada na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), na Especialização em Tecnologias da Informação e da Comunicação Aplicadas à Educação, Feldkercher (2010), concluiu – após entrevistar 22 professores – que as principais vantagens que os professores apontaram para o uso das TIC’s foram: a ampliação do acesso ao conhecimento; maior interação; desenvolvimento de diferentes formas de expressão; motivação dos alunos, qualificação do processo educacional.

Sendo assim, o uso das TIC’s vem crescendo nos mais diversos contextos educativos como forma de ampliar os espaços pedagógicos e facilitar o acesso à informação e a comunicação. As TIC’s possibilitam que a comunicação e a informação sejam disseminadas sem a necessidade de professores e alunos estarem no mesmo espaço geográfico (Nevado, 2008).

A Educação Superior pode adotar diferentes modalidades, dentre elas a modalidade presencial, semipresencial e a distância. Na modalidade presencial, as TIC's podem ser incorporadas aos processos de ensino e aprendizagem. Essa incorporação pode expandir o espaço e o tempo de sala de aula. Desse modo “[...] o professor pode sugerir atividades de pesquisas na internet, construir blogs ou sites temáticos, propor fóruns de discussão” (Ramos, 2011, p. 48).

O desenvolvimento da Educação a Distância (EaD) remonta ao século XIX e era tida era como uma alternativa para tornar a educação acessível às pessoas que residiam em áreas isoladas ou que não podiam frequentar o ensino no horário regular, desse modo, as informações e instruções eram enviados aos alunos por intermédio dos correios. (De Almeida, 2003). No século XXI, a EaD tem se desenvolvido de forma ampla e rápida devido às tecnologias computacionais e de informação. A educação, o ensino e a aprendizagem estão cada vez mais ligados com o processo de comunicação (Correia; Dos Santos, 2013), e as tecnologias computacionais permitem que esse processo, principalmente na EaD, aconteça de forma mais rápida.

Porém, utilizar as tecnologias como um suporte à EaD pode não ser suficiente motivar os alunos no processo de ensino aprendizagem. Desse modo, é necessário criar um ambiente que desperte a disposição para aprender, que favoreça uma aprendizagem significativa. Frente a isso, De Almeida (2012, p. 11) afirma que a EaD quando associada a ambientes digitais que sejam interativos “[...] permite romper com as distâncias espaço-temporais e viabiliza a recursividade, múltiplas interferências, conexões e trajetórias, não se restringindo à disseminação de informações e tarefas inteiramente definidas a priori”. Ramos enfatiza que

as práticas pedagógicas podem incorporar as vantagens e as possibilidades oferecidas pelo uso das tecnologias. Para tanto, aspectos didáticos precisam ser considerados, problematizados e discutidos para construção de um projeto pedagógico sistematizado no planejamento educacional, que oriente a prática pedagógica. (Ramos, 2011, p. 52)

Ou seja, as Tecnologias de Informação e Comunicação podem ser grandes aliadas no ensino superior seja presencial ou a distância. No entanto a didática e o projeto pedagógico devem ser problematizados e discutidos para a construção de um planejamento sistematizado, “[...] para que se configure como um espaço de diálogo, participação, compartilhamento de angústias, expectativas e dúvidas, para que o planejamento e o uso das tecnologias possam configurar-se como instrumentos de transformação da realidade” (Ramos 2011, p. 56).

O uso das TIC's na Pós-Graduação tende a ser um tipo de catalisador para aproximações entre pesquisadores de diversas instituições, pois com as tecnologias é possível

saber de notícias e visualizar ao vivo fatos que ocorrem em lugares distantes pela televisão, por exemplo. As tecnologias como a escrita, o telefone, a gravação de áudio e imagem flexibilizam o tempo e o espaço. Ao mesmo tempo, a internet faz a mixagem desses meios e linguagens para criar salas virtuais e expandir os espaços e os tempos de aprendizagem. (Ramos, 2011, p. 53)

Além de serem um tipo de catalisador para as aproximações entre pesquisadores, as tecnologias podem serem um tipo de catalisador para as próprias pesquisas em nível dos Programas de Pós-Graduação ao mesmo tempo que possibilitam a ressigni-

ficação dos pesquisadores com seu próprio objeto de pesquisa – quando possível – e sua relação com o campo de investigação.

4. Cosmopolitismo e a era das especializações

Historicamente a pós-graduação não pode ser compreendida dissociada do processo de trabalho, caminhando *pari passu* ao desenvolvimento do capitalismo. Com o desaparecimento da produção artesanal e forçados a saírem do campo, a classe trabalhadora expropriada, passa a contar com uma única mercadoria: sua força de trabalho que se converte em trabalho assalariado. Inúmeras foram as transformações no processo produtivo, sobretudo com a introdução das novas tecnologias que impulsionaram o sistema fabril no século XX.

Em busca de sua existência social, o trabalhador integra-se ao mercado de trabalho, no qual o capital dita as regras e condições e cujos produtos não pertencem mais a seus produtores. O trabalho torna-se então alienado, vazio de sentido para o trabalhador e o resultado de sua atividade passa a ser propriedade de outrem. A parcelarização e a especialização das tarefas contribui sobremaneira para a desqualificação técnica do trabalho e, portanto, a redução do valor da força produtiva.

Dentre as novas formas de produção surge a exigência de um trabalho eminentemente intelectual, um trabalhador com formação flexível, polivalente, multifuncional e também um sujeito cosmopolita, aprendente por toda vida, posição assumida como um novo estilo de vida.

Para Popkewitz (1997) o cosmopolitismo refere-se diretamente ao estudante permanente que deverá atuar como um cidadão global. Na sociedade da aprendizagem o sujeito fabricado sob essas condições busca atualizar-se e inovar permanentemen-

te. A pedagogia opera como uma tecnologia moral produtora de uma reorganização dos modos de vida. Produz ainda princípios sobre a aprendizagem com estratégias governamentais por meio das quais os sujeitos devem pensar e agir coletivamente.

A Sociedade da Aprendizagem é entendida por Popkewitz (1997) como uma vida moral organizada a partir de contínua inovação sem um ponto de chegada, e é tratada como uma tecnologia que demanda, que internaliza e que encerra a possibilidade da vida de cada um. Nesse contexto, a individualidade é tomada como algo a ser apreendido por toda a vida. Trata-se de uma individualidade que projeta a vida como uma contínua solução de problemas, que faz do indivíduo um ser capaz de escolher e de colaborar em comunidades de aprendentes num processo de permanente inovação. A única coisa sobre o futuro não passível de ser escolhida é a própria escolha. A individualidade de hoje manifesta-se com um aprendente para toda a vida que é flexível, continuamente ativo e que trabalha colaborativamente para o futuro, em um mundo descentralizado.

A educação moderna, liga continuamente o indivíduo tanto às narrativas de progresso econômico ou social, quanto à revitalização de uma democracia que trará o aperfeiçoamento pessoal. Popkewitz (1997) afirma que grande parte da vida moderna é preparada por conhecimentos especializados que disciplinam como as pessoas pensam e agem, formas particulares de conhecimento inserem o poder silenciosamente ditando as formas de construção de raciocínios.

5. Tensões entre a mercantilização e a inclusão relacionada ao conhecimento

Atualmente, é possível vivenciar uma intensificação no âmbito da comunicação e da informação, impulsionadas, sobrema-

neira, pelas tecnologias da informação e comunicação (TIC), o que compreende, entre outros aspectos, a chamada “sociedade do conhecimento”. Nesse cenário, o fator relacionado ao conhecimento se coloca como fundamental para a dinâmica de mercado e da sociedade que se encontra substancialmente envolvida pela lógica da competição. Boa parte das exigências da maior relação entre o sistema de produção e as necessidades exigidas por ele, como destaca Cury (2017, p. 17), passa pela educação, “afinal, uma ‘sociedade do conhecimento’, calcada na competição, exige conhecimentos de base, competências e habilidades próprias da realidade existente”.

As mudanças no mundo do trabalho vão exigindo cada vez mais como condição desse processo um trabalhador versátil, flexível e que possa se “reinventar” diante de novas demandas para se tornar e/ou manter competitivo no mercado. Com efeito, a questão da organização da educação também passa por modificações impostas por esse novo cenário. Com o avanço tecnológico os espaços de aprendizagem vão se ampliando e se tornando mais flexíveis. O projeto educacional compatível com as atuais exigências do mercado impõe não somente uma reestruturação nos processos de ensino e aprendizagem relativos aos fatores espaço e tempo, mas também no que se refere aos objetivos, conteúdos e métodos educacionais. Desse modo vai se configurando, de um lado, uma educação adequada ao mercado, e de outro, um mercado da educação.

Evidentemente, essa visão educacional atrelada a uma sociedade global e competitiva traz consigo uma série de tensões envolvendo quantidade *versus* qualidade; inclusão *versus* exclusão do/no conhecimento. Nesse quadro, não se pode perder de vista os direcionamentos das políticas educacionais estabelecidas em distintas regiões e países.

No caso do Brasil, por exemplo, com o avanço de orientações ditas neoliberais, uma série de mudanças nos aspectos políticos, econômicos e sociais marcaram o cenário nacional, especialmente a partir dos anos 1990. As experiências de privatizações, descentralização e liberalização econômica no contexto da Reforma do Estado – da segunda metade da referida década –, com base na alegação da necessária eficiência da gestão dos recursos públicos, impactaram também no âmbito social. O Estado, nesse cenário, se caracterizou mais pela função de controlador de resultados do que de provedor de serviços públicos sociais, incluindo, evidentemente, a educação. Do ponto de vista da política educacional, vale ressaltar a presença dos organismos internacionais que, por meio de suas recomendações, foram imprimindo marcas nos rumos educacionais. Diante disso, foi se fortalecendo um movimento voltado ao mercado e a necessidade de uma suposta eficiência, atreladas a ideia de avaliações de desempenho no âmbito educacional.

As influências exercidas por organismos internacionais na área educacional também se colocam como fator importante quando se levanta o problema entre a mercantilização e a inclusão relacionada ao conhecimento. No quadro da educação superior em seu processo de expansão, o dilema envolvendo a “democratização ou massificação mercantil”, como bem destaca Sguissardi (2015, p. 871), não se explica por si mesmo, “dá-se no contexto do ajuste neoliberal e da assim chamada mundialização do capital, que tem na predominância financeira sua marca mais saliente e operacional”.

Nomeadamente, no cenário brasileiro e segundo informações do Censo da Educação Superior 2017, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), é possível observar a presença massiva de Instituições de Educação Superior (IES) privadas. Cabe ainda destacar, no contexto estudado, que o número de ingressos em cursos

de graduação pela modalidade a distância no ano de 2017 teve um aumento significativo.

De fato, considerando o exposto, a questão das tensões envolvendo a mercantilização e a inclusão relacionada ao conhecimento se faz presente. Isso leva, ainda, a questionar a ideia de uma possível democratização na educação superior e qual a concepção que envolveu e orientou a educação superior em seu processo de expansão. Claramente, essa problemática é complexa e delicada e, desse modo, a necessidade de uma visão ampla e aprofundada da situação brasileira, assim como de aspectos internacionais, precisam ser considerados para não correr o risco de cair em análises simplistas.

6. Educação a Distância online transnacional

As oportunidades da aprendizagem online incluem a capacidade de aprender em qualquer lugar e em qualquer momento e ser capaz de construir uma ponte entre a aprendizagem formal, informal e não formal. Essas tecnologias permitem a agregação coletiva em uma escala global, que se refere tanto às formas pelas quais os indivíduos podem confrontar e ordenar o conteúdo para se adequar às suas necessidades individuais e preferências pessoais, quanto a como o conteúdo individual pode ser enriquecido.

À espacialidade na comunicação online se vincula o tempo, pois todos os comandos e as mensagens codificadas e decodificadas que deles se originam têm um tempo de partida e outro de chegada. A rapidez na movimentação dos fluxos digitais garante, praticamente, a instantaneidade das transmissões. O efeito mais sensível é no aniquilamento das distâncias, ou seja, os lugares, por mais separados em pontos espaciais, deixam de

ser fatores significantes nas relações a se estabelecerem na dimensão do ciberespaço-tempo (Belloni, 2015).

A movimentação nessa configuração tempo-espaço não é representada apenas por fatos produtores das relações econômicas e financeiras. Para Belloni (2015), a interconexão global intensificada gera mudanças das relações tempo-espaço que tem consequências nos modos de operar da sociedade. A capacidade tecnológica da descontextualização permite que a tecnologia possa ser retirada de seu ambiente original e utilizada em um ambiente distinto. Porém, em razão de seu design, para se tornar funcional se faz necessário alterar o novo ambiente segundo as condições de sua origem, o que quer dizer incutir naquele os seus valores conceptivos.

É possível que na utilização de uma tecnologia estrangeira, por exemplo, os valores locais serão preteridos pelos valores importados na tecnologia. Pensando o contato mesmo que mediatizado dos indivíduos com eventos e ideias existentes em outras culturas tem um efeito de descontextualização e de recontextualização em um mundo globalizado que, embora tecnicamente virtual, fornece-lhes novos parâmetros para compreender seu contexto local (Freitas; Sogatto, 2014).

Conole (2013, p. 48) apresenta tendências que apontam para novas maneiras pelas quais os usuários estão se comportando em espaços online e proporciona uma gama de oportunidades para apoiar as práticas de ensino e aprendizagem. “Em virtude dessas novas tecnologias, a web é mais participativa e centrada no usuário, apoiando práticas mais abertas”. O autor situa que fatores que reforçam tal prática marcam, uma mudança da web como repositório de conteúdo e mecanismo de informação para a web que permite mediação social e conteúdo gerado pelo usuário.

Harry e Perraton (1999) comentam que, ao mesmo tempo em que a aprendizagem a distância amplia o acesso, pode ser culturalmente carregada e ameaçar práticas educacionais consagradas pelo tempo. Poderá apresentar novas práticas de compartilhamento como, por exemplo, YouTube para vídeos e SlideShare para apresentações e mecanismos de produção de conteúdo, comunicação e colaboração por meio do wikis etc. Considerando que, uma escala, ou “efeito de rede”, está emergindo como resultado da quantidade de informações disponíveis na web, da multiplicidade da conectividade e da maior participação do usuário.

Embora a aprendizagem a distância possa transcender fronteiras geográficas, as diferenças de contextos socioculturais, valores e expectativas de sistemas de ensino e alunos heterogêneos podem ser uma grande dificuldade (Hanna, 2000). Apesar dos educadores do ensino à distância atingir alunos dos mais longínquos lugares, a autora alerta que os métodos de ensino e as atividades de aprendizagem podem apresentar uma tendência cultural em programas derivados de culturas ocidentais.

As atividades de aprendizagem podem apresentar realidades diferenciadas colocando o estudante como o sujeito técnico em companhia dos menus, dos exercícios e dos questionários, e, ainda, na companhia de outros seres humanos, também “acoplados” ao mesmo processo de aprendizagem (Belloni, 2015).

A maioria dos professores e alunos em universidades ocidentais se considera mais como parceiros no processo de aprendizagem. Talakina (2010) comenta que professores e alunos que estão mais acostumados a ambientes centrados no professor, podem ter problemas com programas de estilo ocidental, que incorporam um sistema de valor individualista. A educação ocidental se preocupa em encorajar alunos a examinar e debater ideias e questões de maneira atenta.

Nas sociedades asiáticas, por exemplo, abordagens humanísticas, progressivas, analíticas e radicais podem entrar em conflito com o legado confucionista, em que o tema central é a ordem, o professor é responsável por transmitir o conhecimento, a responsabilidade do aluno é absorver e repetir tudo o que o professor ensina e o sistema de avaliação é desenhado para testar o conhecimento transmitido. O Banco Mundial (World Bank, 2008) menciona que, em países árabes, a instrução presencial orientada pelo professor é considerada educação de qualidade e que as tecnologias de informação e comunicação servem basicamente para a transmissão de informação e a aprendizagem passiva.

No Japão, oitenta e dois por cento das aulas em universidades seguem o formato de palestras, nas quais se espera que os alunos recordarão o que lhes foi ensinado, em vez de engajar-se em investigação crítica e independente e articular e defender pontos de vista. Uma das razões para a impossibilidade de a Universidade Aberta do Japão voltar-se para o e-learning (podem significar diferentes coisas em diferentes países podendo envolver videoconferência, pacotes instrucionais e teste de múltipla escolha) e deve-se ao fato de estar subordinada a uma lei que declara que ela “deve oferecer serviços educacionais por meio de transmissões e aulas presenciais em centros de estudo locais”, fato que justifica o porquê de ela ainda ser conhecida como “Universidade Transmissora” (Aoki, 2009, 2010).

Embora a aprendizagem a distância possa transcender fronteiras geográficas, as diferenças de contexto socioculturais, valores e expectativas de sistemas de ensino e alunos heterogêneos podem ser seu maior desafio (Wang, 2006). A configuração tempo-espço se transpõe ao fenômeno da vida e a organização e evolução da sociedade.

Consideramos então, que a qualidade em educação a distância online transnacional necessita levar em consideração oportunidades de interação, reflexão e entendimento conceitual e prático de como as pessoas se diferenciam entre culturas é mergulhamos em um universo de questionamentos que, embora já tenham sido discutidos por teóricos de diferentes áreas do conhecimento e em diferentes épocas, eles continuam presentes nos grandes debates acadêmicos desta modalidade de ensino.

7. Considerações finais

Por meio da pesquisa qualitativa de cunho bibliográfico e documental buscou-se nesta seção refletir sobre alguns referenciais teóricos que podem contribuir para analisar de forma crítica a Pós-Graduação a distância e alguns dos seus paradigmas. Nota-se que no século XXI a velocidade da disseminação da informação, enquanto substância chave de toda atividade humana integrada à cultura, instituições e experiência, vem aumentando. Esse aumento pode ser associado ao desenvolvimento das Tecnologias da Informação e da Comunicação e estas, por sua vez, representam uma força determinante no processo de mudança social pois funcionam como veículos de informações e como meios de comunicação.

Todo esse cenário acaba por trazer novos desafios à Educação Superior, seja no âmbito na Graduação ou da Pós-Graduação pois, com o avanço tecnológico os espaços de aprendizagem vão se ampliando e se tornando mais flexíveis e se configurando, de um lado, uma educação adequada ao mercado, e de outro, um mercado da educação. Outro aspecto a ser considerado é a influência exercida por organismos internacionais na área educacional quando se levanta o problema entre a mercantilização e a inclusão relacionada ao conhecimento.

Frente a isso, as oportunidades da aprendizagem *on-line* na Graduação e na Pós-Graduação incluem a capacidade de aprender em qualquer lugar e em qualquer momento e ser capaz de construir uma ponte entre a aprendizagem formal, informal e não formal. Nesse sentido, as Tecnologias da Informação e da Comunicação ao serem incorporadas aos processos de ensino e aprendizagem permitem expandir o espaço e o tempo de sala de aula e, tendo em vista que a educação, o ensino e a aprendizagem estão cada vez mais ligados com o processo de comunicação, as Tecnologias de Informação e Comunicações (TICs) permitem que esse processo, principalmente na Educação a Distância (EaD), aconteça de forma mais rápida.

Porém, é necessário salientar que, as TIC's, podem ser grandes aliadas no ensino superior principalmente na modalidade EaD. No entanto, a didática e o projeto pedagógico devem ser problematizados e discutidos para a construção de um planejamento sistematizado.

Referências bibliográficas

- Alves, L. (2011). Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo. *Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância*, v. 10.
- Aoki, K. (2009). E-Learning in the fantasyland: Myths and reality of education in Japan. Paper presented at ICL2009, September 26–28, 2009, Villach, Austria.
- Aoki, K. (2010). Challenges of transforming the Open University of Japan into the third-generation distance education institution. Proceedings of IODL & ICEM: International Joint Conference and Media Days (pp. 79–92), October 6–8, 2010, Anadolu University, Turkey.
- Belloni, M. L. (2015). *Educação a distância*. Campinas: Autores Associados.
- Belloni, M. L. (2001). Integração das tecnologias de informação e comunicação aos processos educacionais. In: Barreto, R.G. (Org.), *Tecnologias*

- educacionais e educação a distância: Avaliando políticas e práticas, Rio de Janeiro: Quartet.
- Brasil. (2019). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Superior: notas estatísticas 2017. Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2018/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf>. Acesso em: 03 de mai. 2019.
- Castells, M. (2004). Informationalism, networks, and the network society: a theoretical blueprint. In: Castells, M. (Ed.). *The network society: a cross-cultural perspective*. Northampton: Edward Elgar.
- Conole, G. (2013). *Designing for learning in an open world*. Berlin: Springer Verlag.
- Correia, R. L.; Dos Santos, J. G. (2013). A importância da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) na Educação a Distância (EAD) do Ensino Superior (IES). *Revista Aprendizagem em EAD*, v. 2, n. 1.
- Cury, C. R. J. (2017). A globalização e os desafios para os sistemas nacionais: agenda internacional e práticas educacionais nacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 33, n. 1, p. 15-34, jan./abr.
- De Almeida, M. E. B. (2000). O computador na escola: contextualizando a formação de professores. São Paulo: Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- De Almeida, M. E. B. (2003). Educação a distância na internet: abordagens e contribuições dos ambientes digitais de aprendizagem. *Educação e pesquisa*, v. 29, n. 2, p. 327-340, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v29n2/a10v29n2>> acesso em 13 mar. 2019.
- De Almeida, M. E. B. (2012). Tecnologia e Educação a Distância: Abordagens e Contribuições dos Ambientes Digitais e Interativos de Aprendizagem. *Revista Brasileira de Educação a Distância*, p. 6, 2012. Disponível em: <http://www.ipae.com.br/pub/pt/re/rbead/110/110.pdf#page=6>. Acesso em: 13 mar. 2019.
- Durà-Guimerà, A. (1999). The information age: economy, society and culture. *European Urban and Regional Studies*, v. 6, p. 371.

- Feldkercher, N. (2010). *Uso das tecnologias na Educação Superior presencial e a distância: a visão dos professores*. 2010. Universidade Federal de Santa Maria UFSM (Especialização em Tecnologias da Informação e da Comunicação Aplicadas à Educação). Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/1849/Feldkercher_Nadiane.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 09 maio 2019.
- Freitas, C. C. G.; Sogatto, A. P. (2014). *Ciência, tecnologia e sociedade pelo olhar da Tecnologia Social: um estudo a partir da Teoria Crítica da Tecnologia*. Cad. EBAPE.BR, v. 12, nº 2, Artigo 7, Rio de Janeiro, Abr./Jun.
- Gerstner, J. (1999). *The other side of cyberspace*. *Communication World*, v. 16, n. 4, p. 11-18.
- Gil, A. C. (2010). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6º ed. São Paulo: Atlas.
- Habermas, J. (2003). *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Harry, K. & Perraton, H. (1999). *Open and distance learning for the new society*. In K. Harry (Ed.), *Higher education through open and distance learning*, (pp. 1-12). New York/ Vancouver: Routledge/The Commonwealth of Learning.
- Kozinets, R. V.; Hemetsberger, A.; Schau, H. J. (2008). *The wisdom of consumer crowds*. *Journal of Macromarketing*, v. 28, n. 4, p. 339-354.
- Lopes, M. C. L. P. et al. (2012). *O processo histórico da educação a distância e suas implicações: desafios e possibilidades*. VII Jornada do Grupo de Estudos e Pesquisa “História, Sociedade e Educação no Brasil” (HISTEDBR): “O trabalho didático na história da educação”. Campo Grande, v. 17.
- Murphie, A.; Potts, J. (2003). *Culture and technology*. New York: Palgrave Macmillan.
- Nevado, R. A. de. (2008). *Espaços virtuais de docência: metarmofose no currículo e na prática pedagógica*. In: Boni, I.; Traversini, C.; Eggert, E.; Peres, E. (Org.). *Trajetórias e processos de ensinar e aprender: lugares, memórias e culturas*. 14 ENDIPE. Porto Alegre: EDIPUCRS, p. 631-649.

- Paula, L. T. de. (2009). Informação em ambientes virtuais de aprendizado (AVA). 148f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Ciência da Informação, Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação. Belo Horizonte.
- Pereira, D. M.; Silva, G. S. (2010). As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como aliadas para o desenvolvimento. *Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas*, v. 10, p. 151-174. Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/1935>. Acesso em: 09 maio 2019.
- Ponte, J. P. da. (2000). Tecnologias de informação e comunicação na formação de professores: que desafios? *Revista Iberoamericana de educación*, p. 63-90. Disponível em: <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/3993/1/00-Ponte%28TIC-rie24a03%29.PDF>. Acesso em: 09 maio 2019.
- Popkewitz, T. S. (1997). Reforma educacional: uma política sociológica: poder e conhecimento em educação. Porto Alegre: Artes Médicas.
- Ramos, D. K. (2011). As tecnologias da informação e comunicação na educação: reprodução ou transformação? *ETD-Educação Temática Digital*, v. 13, n. 1, p. 44-62. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/1165>. Acesso em: 09 maio 2019.
- Sguissardi, V. (2015). Educação Superior no Brasil: democratização ou massificação mercantil? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, out./dez.
- Wang, V. (2006). The instructional patterns of Chinese online educators in China. *Asian Journal of Distance Education*, 4(1). Disponível em: <http://www.asianjde.org/2006v4.1.Wang.pdf>
- World Bank. (2008). *The road not travelled: Education reform in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.

2

EDUCACIÓN SUPERIOR VIRTUAL, TRANSNACIONALIZACIÓN Y NUEVOS PROVEEDORES

1. Introducción

El presente apartado pretende analizar algunos aspectos en relación con la educación superior virtual como un fenómeno de creciente trascendencia en los últimos años que tiene alcance mundial y diversos impactos en los sistemas educativos nacionales. El proceso de internacionalización de la educación superior favorece el desarrollo de esta modalidad educativa a través de dos vías: a) la cooperación internacional entre estados, instituciones universitarias y académicos y b) el crecimiento del mercado institucional asociado a la irrupción de nuevos proveedores mundiales (Fernández Lamarra, 2018; Oregioni, 2017; Didou Aupetit, 2017; Rama, 2015).

Uno de los propósitos es establecer precisiones conceptuales, en relación con categorías como globalización, internacionalización, cooperación y transnacionalización. Estas nociones admiten usos semánticos diferentes y ocasionalmente discrepantes. En publicaciones previas, hemos argumentado que “para algunos autores en la globalización se privilegian aspectos económicos y la mundialización remite a una diversidad de influencias manifestadas en la sociedad, la cultura, la economía” (García y Zelaya, 2018:216). A su vez, la internacionalización es un referente que “alude al desarrollo de una transformación, transversal a todas las esferas de la acción del sistema, lo cual permite un mayor nivel de apertura global frente al surgimiento de nuevos métodos y proveedores de educación que atraviesa las fronteras nacionales. Esta temática es abordada especialmente por UNESCO y OCDE” (Chiroleu y Vilosio, 2007: 65).

A partir de estas precisiones, el interés de este apartado está centrado en analizar el rol del mercado transnacional de nuevos proveedores en el desarrollo de la educación superior virtual en América Latina.

2. Los cambios en la configuración de los sistemas de Educación Superior

Desde mediados del siglo XX vienen ocurriendo cambios en la educación superior a nivel mundial. Los sistemas nacionales homogéneos, conformados por un solo tipo de institución -las universidades tradicionales- y pocas carreras, gradualmente fueron dando lugar a sistemas complejos. Éstos se caracterizan por un alto grado de diversificación institucional con nuevos estilos de gestión, proliferación de instituciones, desarrollo de nuevos tipos de carreras y áreas disciplinarias, mayor interdisciplinariedad, diferenciación horizontal y vertical con el desarrollo de posgrados y de tecnicaturas superiores, crecientes vínculos a nivel nacional e internacional entre universidades, internacionalización de estudios y movilidad de estudiantes, profesores y graduados, aparición de nuevas alternativas de financiamiento y crecimiento del sector privado en la gestión institucional, nuevas formas de evaluación y acreditación de la calidad, mayor desarrollo de la investigación científica y tecnológica y mayor vinculación de las universidades con los sectores de la producción, del Estado y de la sociedad en general (Dávila, 2018: 69 y 70).

Del mismo modo en el contexto actual el crecimiento de la educación superior trasciende la clásica expansión de instituciones universitarias, destacándose cada vez más la educación con apoyo tecnológico por medio de Internet y la NTIC. Se ha producido, así, un aumento de una amplia variedad de universidades con cursos de grado y de posgrado presenciales y a distancia, que proporcionan un mayor acceso y satisfacen nuevas necesidades académicas (Altbach, 2007).

Por otra parte, la internacionalización de la educación superior consiste en un complejo proceso con múltiples dimensiones que se solapan. No obstante, es posible identificar algunas tendencias dado que la competencia creciente en la enseñanza

superior y la comercialización y el suministro transfronterizo de enseñanza superior han desafiado el valor tradicionalmente atribuido a la cooperación, como los intercambios y las asociaciones. Al mismo tiempo, la internacionalización de los planes de estudios y los procesos de enseñanza y aprendizaje (también llamados internacionalización en casa) han pasado a ser tan relevantes como el énfasis en la movilidad (tanto la movilidad de grados como la movilidad como parte de un grado obtenido en el país de origen) (De Wit, 2011).

Este fenómeno, estudiado por diferentes especialistas (Didou Aupetit, 2017, 2016; García de Fanelli, 1999, Rama 2009), parece indicar que la formación universitaria dejaría de ser privativa de una institución específica, ubicada en un único territorio y a través de la modalidad presencial (Zelaya, 2012).

En este sentido se puede mencionar la existencia de algunas universidades virtuales: España: UOC, UNED, Spanish School of Business, IED Estados Unidos: Atlantic International University, Breyer State University, Jones International University, Schiller University, Keyser College e campus Gran Bretaña: Open University, Commonwealth Open University, St. Clements University, Europa (sin precisar): Bircharm University Québec: Tele universidad Israel: Universidad Abierta de Cataluña Otras: Oracle University, Universidad Virtual de Asia Pacífico, etc.

Con respecto a la nueva configuración que adquieren los sistemas cabe destacar algunas críticas que plantea Jane Knight (2011) quien considera que existen varios mitos sobre la internacionalización de la educación superior. Entre ellos se asume una equivalencia entre cantidad de estudiantes extranjeros, así como también la cantidad de acuerdos institucionales internacionales –estén o no vigentes- con el prestigio institucional. También se considera que la reputación internacional –medida a través de los rankings internacionales o de otras formas de acre-

ditación internacional- es un indicador de calidad. Suele confundirse también la construcción de una marca global basada en un plan de marketing internacional como equivalente a un plan de internacionalización. En síntesis, los esfuerzos de internacionalización de una universidad para mejorar la marca o su posición en los rankings muchas veces llevan a confundir las campañas de mercadotecnia internacional con un plan de internacionalización sustentado en una estrategia para integrar dimensiones internacionales, interculturales y globales a las metas y enseñanza, investigación y funciones de servicio de una universidad (Knight, 2011).

3. Mercado mundial y regional de nuevos proveedores internacionales en la Educación Superior

La Global Alliance for Transnational Education (GATE) es la agencia que acredita la educación superior transnacional, según cita García de Fanelli, la define como:

cualquier actividad de enseñanza o aprendizaje en la cual los estudiantes están en un país diferente (el país huésped) de aquel al cual pertenece la institución proveedora (el país proveedor). Esta situación requiere que las fronteras nacionales sean cruzadas por información educativa y por los profesores y/o materiales educativos. (García de Fanelli, 1999, p. 6)

Esta transnacionalización universitaria presenta diferentes formas de organización, entre las que se encuentran:

1. La instalación de campus foráneos por parte de universidades extranjeras, en el territorio nacional;

2. El desarrollo de alianzas universitarias que funcionan en torno a la provisión de una formación en alternancia o bien del otorgamiento del doble título, mediante acuerdos institucionales, modalidad que se encuentra en universidades públicas y privadas;

3. La consolidación de una oferta transnacional de licenciaturas y posgrados bajo la fórmula de la educación a distancia y virtual;

4. Arreglos entre instituciones para que una universidad privada sea huésped de una institución extranjera en un sistema de franquicia.

De modo que, en el escenario actual irrumpen nuevos proveedores internacionales, en muchos casos grupos económicos asociados a fondos financieros que ofrecen carreras de grado y posgrado, cursos de capacitación para académicos, graduados y no graduados bajo modalidades presenciales, semipresenciales y a distancia. Autores como Rama (2015), Didou Aupetit (2018) y Rodríguez Gómez (2003) sostienen que la presencia de estos grupos es una realidad de la educación superior en la región y están funcionando principalmente bajo dinámicas *for profit* y *nonprofit*.

En este escenario, en América Latina se inició una fase de virtualización de la educación a distancia desde el 2000 que fue acompañada por la irrupción de una nueva oleada de instituciones a distancia públicas. Posteriormente, en una etapa más reciente, se inició una nueva fase de la educación a distancia caracterizada por la irrupción de nuevos proveedores. Según Rama y Cevallos (2015) el ingreso de grupos internacionales en la educación a distancia se ha realizado a través de dos modalidades: a) Alianzas entre proveedores locales e internacionales en países cuyo régimen de prestación es sin fines de lucro y b) la

instalación de proveedores externos vía compra de instituciones locales donde el régimen de prestación universitario admite las sociedades anónimas y la lógica orientada al lucro.

Algunos de estos grupos operan a nivel internacional y regional. Entre ellos, las corporaciones Apollo Education Group, Laureate Education Inc., Whitney Education Group, ITT Educational Services Group Inc. de capitales estadounidenses, Pearson LLC de capitales británicos y Kroton Educacional SA de capitales brasileños operan instituciones y redes de educación superior en Brasil, Chile, Colombia y México.

Las redes institucionales se han extendido utilizando soportes de enseñanza presenciales, a distancia y virtuales en maestrías y doctorados. Red Ilumno opera mediante alianzas con instituciones nacionales en los países donde la normativa no admite fines de lucro para las instituciones educativas. Y al igual que los demás también adhiere a la modalidad de compra de instituciones educativas en los países donde reglamentariamente se admite el lucro.

Cabe destacar, como dato importante, que el desarrollo de carreras a distancia mediante alianzas internacionales entre instituciones locales y proveedores internacionales se ha estructurado fundamentalmente en los países donde la normativa establece restricciones para las instituciones educativas con fines de lucro o para la incorporación de instituciones internacionales. Aunque los mismos grupos en ocasiones adquieren diferentes figuras de propiedad de las universidades - asociaciones civiles, fundaciones, sociedades anónimas - según la reglamentación del país donde están operando. Un ejemplo de esta modalidad es la Red Ilumno, de orígenes estadounidenses y presente en varios países de la región, que cuenta con una matrícula de más de 300.000 estudiantes en educación superior y continua a través de las siguientes instituciones: Universidad Empresarial Siglo

21 de Argentina, el Instituto Profesional Providencia de Chile, la Fundación Universitaria del Área Andina de Colombia, el Politécnico Gran Colombiano de Colombia, la Universidad San Marcos de Costa Rica y la Universidad del Istmo de Panamá.¹

La Red brinda una gestión colectiva a escala regional a las instituciones asociadas o miembros mediante un centro de atención de consultas (*call center*) exclusivo para alumnos, con estrategias integradas de marketing, de inducción a la virtualidad, de procesos alineados de CRM (software de gestión de clientes), con herramientas de gestión y de seguimientos comunes. Igualmente provee un sistema de gestión (LMS), un sistema de información académico, de producción de contenidos y de gestión administrativa y un banco de recursos de aprendizajes compartidos. Como contraprestación, la red recibe un porcentaje de la facturación bruta (Rama y Cevallos, 2015).

La compra de universidades es la segunda modalidad de ingreso de grupos internacionales a la educación a distancia de la región, y ocurre en los países cuya normativa admite la figura de gestión bajo sociedades anónimas, como México, Honduras, Costa Rica, Panamá, Perú y Brasil (Rama y Cevallos, 2015).

En Brasil, Kroton Educacional adquirió el 100% del capital de la Universidade Norte do Paraná (UNOPAR). Este grupo, que opera en la Bolsa de Valores de San Pablo a través de distintas sociedades y fondos de inversión, se fusionó en 2014 con Anhangera Educacional, constituyéndose como la principal organización educativa del mundo en función de su tamaño, con cerca de un millón de alumnos en enseñanza superior y decenas de campus distribuidos en todas las regiones del país (Rama y Cevallos, 2015).

1 Información obtenida del sitio web oficial de la red: <https://ilumno.com/>

Por su parte, Laureate Education es dueño del segundo grupo de educación superior de Brasil, la Universidade Anhembi Morumbi, que oferta educación a distancia en 64 polos en 17 ciudades en los Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná y Rio Grande do Sul.

El Apollo Group Inc. de capitales estadounidenses es propietario de la Universidad de Phoenix y figura en la lista de las 500 empresas más grandes de Estados Unidos según Standard & Poor's. Tiene instituciones con fines de lucro, con 42 sedes en los Estados Unidos y el resto del mundo, y en la región tiene presencia en Chile y México. Y el Grupo Pearson, de capitales ingleses, con presencia en el sector editorial –revistas científicas, rankings universitarios, etc.- está presente sobre todo en México y Brasil (Rama y Cevallos, 2015).

En América Latina los grupos internacionales tienen una cobertura en educación a distancia del 15% del total de la matrícula a distancia, y del 5% de la matrícula total de educación superior –tanto presencial como a distancia- de la región (Rama y Cevallos, 2015).

4. Educación Superior virtual de Posgrado: un territorio de tensiones entre actores nacionales e internacionales

La transnacionalización de la mano de nuevos proveedores genera diferentes tensiones que, en el caso de posgrados virtuales, se manifiestan de la siguiente manera: tensiones entre la regulación nacional e internacional, entre intervención del estado y libertad del mercado, entre limitaciones en el acceso e inclusión, definiciones respecto a los criterios mínimos de calidad, por citar algunas.

Una de las principales tensiones con respecto a la educación transnacional se presenta en la regulación y control de la calidad de la oferta transnacional, siendo mayor el problema con la educación virtual. Se registran dificultades para conciliar criterios de calidad por la alta diversidad de carreras, modalidades –presencial, semipresencial y a distancia- y proveedores. Asimismo, se presentan conflictos respecto a quien compete la evaluación de la calidad de esta oferta (Dávila, 2012).

El debate por los alcances de la regulación nacional sobre los proveedores internacionales y de la regulación estatal sobre el sector privado nacional e internacional determina la existencia de diferentes configuraciones organizacionales. Por ello este proceso asume características diferentes entre los países de la región que tienen que ver, entre otros, con factores vinculados con los alcances de los marcos normativos y el tamaño de los mercados. Así, en Brasil se observa una proliferación de cursos de posgrado virtuales ofrecidos por proveedores transnacionales, mientras que en Uruguay la oferta es fundamentalmente nacional o de capitales nacionales asociados con internacionales. Argentina y Paraguay constituyen casos intermedios.

Un aspecto que se quiere resaltar es que, si bien esta temática de estudio es abordada por diversos investigadores, la información estadística en los países de la región es insuficiente, sobre todo a partir de la acelerada expansión y la diversificación de la oferta de posgrados virtuales, que prosperan incluso sin evaluación y reconocimiento oficial.

Referencias bibliográficas

Altbach, P. (2007). “Funciones complejas de las universidades en la era de la globalización”. En *La educación superior en el mundo*. Madrid: Global University Network for Innovation.

- Chiroleu, A. y Vilosio, L. (2007). "Los organismos internacionales y la educación superior. Recomendaciones y propuestas para el siglo XXI". En Marquina, M. y Soprano, G. (coord.) *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la educación Superior* (pp. 57-75). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dávila, M. (2012). *Tendencias recientes de los posgrados en América Latina*. Buenos Aires: Teseo.
- Dávila, M. (Febrero de 2018). Rankings universitarios internacionales y conflictos por la regulación de la educación superior. *Revista CTS* 37 (13), 67-84.
- De Wit, Hans (julio-enero 2011). Globalización e internacionalización de la educación superior. RUSC. *Universities and Knowledge Society Journal* 2 (8), 77-84.
- Didou Aupetit, S. (Coord.) (2016). *Reflexiones de expertos sobre la internacionalización de la educación superior*. México: Cinvestav del IPN/ RIMAC.
- Didou Aupetit, S. (2017). *La internacionalización de la educación superior en América Latina. Transitar de lo exógeno a lo endógeno*. Mexico: UDU-AL, <https://www.udual.org/principal/cuadernos/> ISBN: 978-607-8066-33-9
- Didou Aupetit, S. (2018). *La internacionalización de la educación superior en América Latina: transitar de lo exógeno a lo endógeno*. México: UDU-AL.
- Fernández Lamarra, N. et al. (2018). *La educación superior universitaria argentina: situación actual en el contexto regional. 1a ed.* Sáenz Peña: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- García, L. y Zelaya, M. (2018). *Internacionalización e integración regional de la educación superior en América Latina: experiencias en redes de cooperación académica*. Ponencias del Coloquio Regional Balance de la Declaración de Cartagena y Aportes para la CRES 2018 / Vera Mignaqui; Beatriz Cruz [et al.]; compilado por Damián Del Valle. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC - CONADU - CLACSO.

- García de Fanelli, A. (1999). *La educación transnacional: la experiencia extranjera y lecciones para el diseño de una política de regulación en la Argentina*. Buenos Aires: CONEAU-MEC.
- García de Fanelli, A. (2005). *Universidad, Organización e Incentivos. Desafío de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Buenos Aires: Miño y Dávila -Fundación OSDE.
- Knight, J. (2011). Cinco Mitos sobre la Internacionalización. Disponible en: <https://ceri.udistrital.edu.co/archivos/estadoArteInternal/internacionalizacionPlanificacionyGestion/5.%20Mitos%20sobre%20Internacionalizacion.%202011..pdf>
- Oregoni, M. S. (2017). La internacionalización universitaria desde una perspectiva situada: tensiones y desafíos para la región Latinoamericana. *Revista Internacional de Educação Superior*, 3(1), 114-133.
- Rama, C. (2015). *La universidad sin frontera. La internacionalización de la educación superior de América Latina. Unión de Universidades de América Latina y el Caribe*. México: UDUAL.
- Rama, C. (2009). La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación* 50, 173-195.
- Rama, C. y Cevallos, M. (2015). La metamorfosis de la educación a distancia en América Latina. Una nueva fase marcada por el ingreso de proveedores internacionales. *Revista Española de Educación Comparada* 26, 41-60.
- Rodríguez Gómez, R. (2003). *ALCA y universidades. Observatorio Ciudadano de la Educación*. Colaboraciones Libres. México.
- Zelaya, M. (2012). *La transición hacia una nueva configuración universitaria. La expansión a través de "Extensiones Áulicas" (1995-2008)*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Córdoba.

3

LOS POSGRADOS A DISTANCIA EN LA ARGENTINA

1. Origen y desarrollo

Abordar el origen y desarrollo de los posgrados a distancia en el caso de Argentina significa recorrer principalmente las últimas dos décadas cuando la virtualización de la educación superior creció de manera acelerada. En su transcurso las primeras experiencias de posgrados con modalidad a distancia se fueron transformando con el uso de las tecnologías digitales.

Los orígenes remotos de la educación a distancia (EaD) datan de las décadas de 1930-40 (Di Marco, Zelaya y García, 2019). Entre sus principales antecedentes cabe mencionar los cursos de capacitación en oficios por correspondencia ofrecidos por numerosas instituciones privadas y algunas públicas. Además de estas experiencias de educación no formal emergieron otras iniciativas en el sector estatal: cursos por correspondencia para oficiales de la Escuela de Guerra de la Armada (1935) y la creación en la década de 1960 de un Centro de Educación a Distancia en la Gendarmería Nacional. Década en la cual el Ministerio de Educación Nacional creó la Telescuela Primaria (integrando materiales impresos, tv, tutorías) y en 1963, a través del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), la Telescuela Técnica, para formación en oficios y formación profesional acelerada (Nieto y De Majo, 2011; Grau, 2014).

En el decenio de 1970 las universidades cobraron protagonismo en EaD. En 1972 se fundó la Universidad Nacional de Luján, otorgándole especial importancia al área y en 1975 la novel Universidad Nacional de Salta creó el Departamento de Educación a Distancia, iniciando cursos con emisiones radiales y materiales impresos. Años después, en 1983, hizo lo propio una universidad privada, la Universidad de Belgrano, si bien ya en 1967 otra universidad también privada, la Universidad del Salvador, había creado el Departamento de Televisión para desarrollar programas educativos y enseñar su elaboración. Otras

instituciones universitarias se fueron sumando en estas iniciativas durante los ochenta, tales como la Universidad Tecnológica Nacional y la Universidad Nacional de Misiones (Nieto y De Majo, 2011; Grau, 2014).

En los antecedentes de este campo durante el período es preciso destacar otras creaciones. En 1977, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) lanzaba un Programa para el Mejoramiento de la Ciencia (PROMEC) dirigido a la actualización de profesores de enseñanza media en matemática, biología, física, química y educación para la salud. Poco después, en 1979, se fundaba la Asociación Argentina de Educación a Distancia y al año siguiente, en Madrid, la Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia (AIESAD).

La década de 1990 cobró particular importancia por sus avances en la temática. Por una parte, en 1990 se creó la primera Red Universitaria de Educación a Distancia de Argentina (RUEDA) conformada por representantes de las universidades nacionales. Se trata de un proyecto político universitario colectivo entre cuyos propósitos cuenta asesorar y proponer políticas relativas al área analizando críticamente el papel de las universidades públicas en la materia (Coïcaud, 2004; Nieto y De Majo, 2011).

Una experiencia de bimodalidad se viene desarrollando desde mediados de los noventa hasta la actualidad en la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa (UNLPam). Bajo el principio de gratuidad de la enseñanza de grado que sostiene la universidad para la modalidad presencial, en 1996 comenzó a dictarse la carrera de Licenciatura en Ciencias de la Educación a distancia, en la cual, en ambas modalidades, se comparte el cuerpo docente, los programas de asignaturas y las instancias de acreditación así como la organización académica general, la infraestructura y los recursos tecnológicos.

A comienzos de la siguiente década, especialistas y autoridades del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, y de la Secretaría de Políticas Universitarias en particular, reconocían las presiones de la masividad en la educación superior y el creciente uso de nuevas tecnologías en la enseñanza por parte de algunas universidades presenciales, cuyo crecimiento en redes de comunicación u otras tecnologías era visible, inclusive en especializaciones y maestrías. No obstante, la educación universitaria a través del uso de las nuevas tecnologías, fundamentalmente bajo la modalidad presencial, en muchos casos se consideraban formas endebles de enseñanza y con menor prestigio y reconocimiento académico frente a la modalidad (Santángelo, 2003; Mena, 2014).

En el escenario anterior, hacia fines de la década de 1990, se aprobó la normativa que regulará la educación a distancia en el país. Así, cabe destacar la Universidad Nacional de Quilmes (fundada en 1989), que en 1996 firmó un convenio con la Universidad Abierta de Cataluña para recibir asistencia en el desarrollo de la modalidad virtual, iniciando sus actividades en 1991. Fue la primera universidad pública que encarnó un proyecto de expansión de la educación virtual ampliamente ambicioso en la Argentina (Cardelli, 2007). El diseño y desarrollo del programa de educación virtual, denominado Universidad Virtual de Quilmes, buscó introducir la bimodalidad como parte de su organización y gestión académica, habilitado por la inaugural normativa ministerial (RM 1716/98) que reguló la presentación y aprobación de estudios mediante modalidad no presencial en Argentina (Campi y Gutiérrez Esteban, 2018). En 1999 comenzó con el dictado de la Licenciatura en Educación y la Licenciatura en Ciencias Sociales y Humanidades (Dabat, 2016) y, al presente, la UNQ amplió notoriamente su oferta en esta modalidad contando con carreras de posgrado -maestría y especialización-, grado, pregrado y cursos de extensión dictados completamente de manera virtual (López, 2018).

A partir de 2001, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC) sumaría la bimodalidad para sus Licenciaturas en Administración y en Economía y la carrera de Contador Público Nacional. Estas acciones fueron acompañadas en el nivel organizativo de la Facultad por una Dirección de Educación a Distancia (2003) y un Consejo de Educación a Distancia. Además, en 2004 se legisló sobre el Régimen de la Actividad Docente en la modalidad de EaD (Moretta y Martín Lorenzatti, 2015, 2016).

Por su parte, la Universidad Nacional del Litoral fundó en 2002 la UNLVIRTUAL, incorporó un software propietario ampliando el alcance con sedes en Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba, y luego agregó la Red Multicampus reuniendo en 2011, 123 centros de apoyo situados en 15 provincias y en la Capital Federal.

Asimismo, la Universidad Nacional de Córdoba -la universidad pública más antigua del país- creó en 2006 la Maestría en Procesos Educativos Mediados por Tecnología con modalidad virtual, carrera precursora en el campo educativo procurando brindar enseñanza multimedia con trabajo colaborativo (Gallino y Juárez Jérez, 2010).

En el sector privado, la Universidad Católica de Salta inició en 1992 la expansión de carreras con modalidad a distancia, con muy alto número de sedes en todo el país, proceso semejante a la Universidad Siglo 21 que cuenta actualmente con unas 320 sedes y desde el año 2000 la Universidad Blas Pascal, que dicta carreras de posgrado on-line. Otra institución, de carácter internacional, que innovó con modalidad virtual su oferta de carreras, particularmente con diplomaturas, es la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Argentina).

Una primera aproximación a la información sobre carreras de posgrados a distancia revela que no están actualizadas muchas de las páginas web de las universidades así como las oficiales a nivel ministerial: los datos son escasos, incompletos y cambiantes. Las referencias a este tipo de carreras son deficitarias en sus detalles, ya que los datos publicados se presentan confusos. Ejemplo de ello es la diversidad de las nominaciones por parte de numerosas instituciones; en sus páginas web la modalidad de los posgrados impartidos no resulta clara pues no se precisa si son carreras semipresenciales, bimodales o a distancia (Di Marco, Zelaya y García, 2019).

Asimismo, sostenemos que la evolución de las carreras de posgrado a distancia y virtuales no se diferenciaría de la modalidad de expansión de los posgrados presenciales, cuyo crecimiento a partir de los años 1990 fue rápido, desordenado y anómico (García, coord., 2016). Sin embargo, como se verá, la expansión es mucho menor en cuanto al volumen y tipo de carreras ya que no se cuenta con doctorados que se dicten en entornos virtuales.

Si bien ello da cuenta de la ausencia de procesos planificados en el crecimiento de posgrados a distancia virtuales, se ha iniciado una reciente modificación en la regulación de la educación a distancia a partir de la creación y evaluación de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (en adelante SIED) (Resolución 2641-E/2017), abarcando al sector público y privado. Es posible que los SIED habiliten un ordenamiento en la oferta que coadyuve en el mejoramiento de su calidad, con equivalencia en las diferentes modalidades del posgrado, en un contexto institucional universitario que es evaluado. No obstante, a partir de la novel iniciativa de los SIED surge el interrogante acerca de si constituirá una ventaja o generará nuevos problemas (Campi, 2018).

En los últimos años tanto los especialistas como las experiencias realizadas por diferentes instituciones de educación superior resaltan la importancia de la integración de las modalidades presencial y virtual en la enseñanza de posgrado, grado y pregrado. En este sentido, la bimodalidad constituye una estrategia que, diseñada bajo condiciones que atiendan la articulación adecuada de las dimensiones pedagógicas, tecnológicas y comunicativas, ofrece la potencialidad para favorecer la inclusión en términos de ingreso, permanencia y graduación en un contexto, como el argentino, de baja terminalidad.

2. Evaluación y acreditación de posgrados: agencia de acreditación y principales regulaciones

En la Argentina en el año 1995 fue sancionada la Ley de Educación Superior N° 24.521 (LES) en la que se establece que se considerarán como carreras de posgrado el doctorado, la maestría y la especialización en un contexto caracterizado por la proliferación y heterogeneidad de propuestas dictadas, principalmente, bajo la modalidad presencial. Se observaba la presencia de una diversidad de propuestas calificadas como de posgrado, entre las que contaban las diplomaturas que eran institucionalizadas como carreras de posgrado y que, en la actualidad, requieren de regulaciones institucionales específicas por cuanto tampoco son reconocidas como titulaciones de pregrado o grado universitario en el ámbito nacional, pues se trata de trayectos formativos que no otorgan títulos sino que dan lugar a certificaciones que no tienen incumbencias profesionales¹ (Salto, 2018).

1 La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Argentina está habilitada por el Ministerio de Educación a emitir el título propio de Diploma Superior (Res. 1024). Forma parte de la Trayectoria Integrada de Posgrados de la FLACSO Argentina. FLACSO es una institución considerada no gubernamental.

La LES, vigente en la actualidad y que no ha tenido modificaciones en lo que refiere a la evaluación y la acreditación universitaria, dispone que la formación de posgrado se desarrollará exclusivamente en instituciones universitarias y, con excepción de las maestrías y doctorados cuyo dictado y titulación corresponde de manera exclusiva a la universidad, también podrá desarrollarse en centros de investigación e instituciones de formación superior de reconocido nivel y jerarquía, siempre que hayan suscripto convenios a esos efectos. Como se señaló en el inicio, además de establecer cuáles son los tipos de carreras de posgrado, determina que deberán ser acreditadas por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) o por entidades privadas que se constituyan con ese fin y que estén debidamente reconocidas por el Ministerio de Cultura y Educación². Este proceso se realiza de acuerdo con criterios y estándares establecidos por el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades y el resultado positivo conduce a la obtención de la validez nacional y el reconocimiento oficial de las titulaciones.

La CONEAU creada en la LES es un organismo descentralizado en la órbita, en ese entonces, del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación que tiene diferentes funciones: a) coordinar y llevar adelante la evaluación externa de las instituciones universitarias; b) acreditar las carreras de grado cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público, poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes; c) acreditar carreras de posgrado, cualquiera sea el ámbito en que se desarrollen, con-

2 *En la Argentina se observa el peso de la resistencia de los actores universitarios a la política de evaluación y acreditación en el hecho de que, en una tradición de autonomía y fuerte peso de la educación estatal heredera de la Reforma Universitaria de 1918, no prosperó la creación de agencias privadas de acreditación prevista en la LES habiendo sido legitimada la CONEAU como organismo descentralizado que funciona en la órbita del Ministerio de Educación de la Nación para realizar las tareas evaluadoras, evitándose la creación de un mercado de servicio de evaluación.*

forme a los estándares que establezca el Ministerio de Cultura y Educación en consulta con el Consejo de Universidades; d) pronunciarse sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Educación autorice la puesta en marcha de una nueva institución universitaria nacional con posterioridad a su creación o el reconocimiento de una institución universitaria provincial; e) preparar los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas; y f) preparar los informes en base a los cuales se evaluará el período de funcionamiento provisoria de las instituciones universitarias privadas (CONEAU, 2019).

En el año 1997 se aprueba la Resolución N° 1.168, sobre estándares de acreditación de carreras de posgrado, que abarca todos los posgrados independientemente del tipo (doctorado, maestría y especialización), área disciplinar, modalidad (presencial y a distancia) y sector (público y privado) (Araujo, Balduzzi, Corrado y Walker, 2016). Este marco normativo caracteriza cada una de las carreras; especifica los tipos de planes de estudio que pueden ser adoptados y la carga horaria mínima según tipo de carrera; establece definiciones y criterios a considerar con respecto al cuerpo académico, los estudiantes, el equipamiento, la biblioteca y la infraestructura, las disponibilidades para el desarrollo de la investigación; y la propuesta de organización del proceso de acreditación. Esta resolución dictamina que la acreditación alcanza a los proyectos de carreras –antes de su implementación- y a las carreras en funcionamiento. Asimismo, se indica la periodicidad cada tres años hasta que la carrera tenga egresados y cada seis una vez que cuente con esta condición, según el Decreto 499/95. Otra particularidad es que el resultado de la acreditación no está asociado a la obtención de un financiamiento gubernamental por cuanto la educación de posgrado no cuenta con fondos específicos provenientes del estado.

En la actualidad la Resolución N° 160/11, y la modificatoria Resolución 2385/15, fijan los estándares mínimos que deben incluir una serie de previsiones relacionadas con un conjunto de indicadores que son sometidos a evaluación. Uno de los estándares que se sostiene desde 1997 para las carreras presenciales es el referido a la carga horaria que se ha establecido en 700 horas para las maestrías académicas o profesionales³ -con 540 de horas presenciales dedicadas a la enseñanza-, y en 360 horas para las especializaciones. El proceso de evaluación consta de una autoevaluación, una evaluación externa por parte del Comité de Pares Evaluadores designado por la CONEAU y un informe final. El registro de la información se realiza a través de un sistema informático denominado CONEAU Global. Con relación a los pares evaluadores, la CONEAU mantiene un Registro de Expertos, organizado por áreas disciplinarias y profesionales. Los pares son seleccionados atendiendo a sus antecedentes académicos y profesionales, conforme a las características de las carreras a ser evaluadas. Son convocadas de acuerdo con el perfil de cada una de las áreas disciplinares que contemplan las convocatorias: Ciencias Humanas, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Jurídicas, y Ciencias Aplicadas. La CONEAU elabora un informe, con fuerza de resolución, en el que comunica el resultado de la acreditación de la carrera, y en el cual puede seguir o no el juicio de los pares evaluadores. Si la carrera no es acreditada, las instituciones deben dar una respuesta sobre los cambios propuestos en función de las observaciones realizadas.

En la Resolución N° 160/11, a los estándares y criterios mencionados, se agregan otros específicos relativos a las carreras de educación a distancia. Por un lado, se establece que en una carrera presencial la carga horaria mínima no podrá ser inferior a los dos tercios de la carga horaria total, pudiendo el restante dic-

3 *Las maestrías profesionales fueron reconocidas con identidad propia a partir de este momento, anteriormente sólo se acreditaba la maestría académica.*

tarse bajo mediaciones no presenciales. En estos casos la exigencia es especificar con claridad el tipo de tareas que se realizarán bajo esta modalidad. De alguna manera esta definición referida a la carga horaria presencial delimita, a su vez, cuándo una carrera es a distancia. Por otro lado, se define la educación a distancia como aquellas actividades curriculares previstas en el plan de estudios que no requieren la presencia de los estudiantes en ámbitos determinados institucionalmente, incluyendo propuestas que reciben diferentes denominaciones como educación abierta, educación asistida, enseñanza semipresencial, enseñanza no presencial, aprendizaje por medios electrónicos (e-learning), aprendizaje combinado (b-learning), educación virtual, aprendizaje en red (n-learning), aprendizaje mediado por computadora (CMC), cibereducación, etc. o todas aquellas que reúnan características similares a las indicadas precedentemente. Finalmente, bajo el título Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED) se contemplan una variedad de aspectos que deben cumplimentarse relacionados con el acceso a las plataformas virtuales, la enseñanza y el aprendizaje, la inclusión de las prácticas, el acceso a los materiales bibliográficos por parte de los estudiantes y los sistemas de exámenes. También se propone delimitar, si están previstas, las unidades de apoyo de carácter tecnológico, pedagógico o mixto. En cuanto a la presentación de las carreras para acreditar se señala que, para las carreras en funcionamiento, como mínimo se debe presentar el material que se utilizará en el primer año. En el caso de las carreras nuevas, deben demostrar que se posee las capacidades tecnológicas y de recursos humanos suficientes para confeccionar el material a utilizar por los estudiantes, el que debe estar desarrollado para el primer semestre, al momento de solicitar el reconocimiento oficial del título. En casos en que la carrera para acreditar ya haya sido acreditada bajo la modalidad presencial sólo se considerarán estos aspectos.

Asimismo, la Resolución 160/11 establece dos instancias de acreditación: una para las carreras nuevas, esto es, para las que no han iniciado las actividades académicas y no cuentan con estudiantes, a las que se otorga la acreditación provisoria hasta la primera convocatoria para acreditar carreras en funcionamiento en el área que corresponda; y otra para las carreras en funcionamiento que son aquellas que estando implementadas se presentan a acreditación en la convocatoria realizada por la CONEAU. Como resultado de la acreditación surge un sistema de jerarquías -que ya estaba establecida en la primera resolución. la N° 1168/97- a través de la clasificación de las carreras de posgrado (C- Buenas; B- Muy Buenas; A- Excelentes) siempre y cuando la institución solicite la asignación de una categoría. Así puede solicitarse la acreditación con o sin categorización de la carrera. Cabe destacar que recién en 2019 se aprueban en el nivel de posgrado estándares disciplinares para carreras comprendidas en el área de la salud que sólo alcanzan a las especializaciones. En efecto, en la Resolución Ministerial N° 2643/19 se aprobó el documento “Estándares para la acreditación de Especializaciones Médicas, Bioquímicas, Farmacéuticas y Odontológicas” que dio lugar a su incorporación como Anexo de la Resolución Ministerial N° 160/11.

La acreditación de carreras de posgrado por parte de la CONEAU se inicia en el año 1997. Según las estadísticas universitarias en 2018 se registraban 3.931 carreras de posgrado distribuidas del siguiente modo: especializaciones 1.940, maestrías 1.382 y doctorados 609. De estos 3.820 son dictados bajo la modalidad presencial y 101 bajo la modalidad a distancia (SPU, 2018). Según datos del año 2017, como ocurre en la enseñanza de grado, el mayor porcentaje de estudiantes, en este caso el 77%, se matricula en el sector estatal. A su vez, dicho sector contiene el 67% de los nuevos inscriptos y el 64.5% de los egresados (SPU, 2017). Por su parte la CONEAU también para el año 2018 informa que en la última convocatoria fueron evaluadas 5.132

carreras habiendo sido acreditadas 3.733, esto es, el 72,7% y no acreditadas 1.399, es decir, el 27,3% (CONEAU, 2018).

El crecimiento de la oferta que se manifestó fundamentalmente en la creación de propuestas formativas bajo la modalidad presencia fue simultáneo a la instalación, en el ámbito de la política pública, de las primeras discusiones en torno a las condiciones necesarias para autorizar la creación de carreras de pregrado, grado y posgrado bajo la modalidad a distancia. Es importante mencionar, a su vez, que este lugar en la agenda de la política pública se da en el contexto del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la visualización del potencial educativo para superar las barreras de la distancia física en el ámbito de la educación, en general, y de la educación superior, en particular. Así, aunque en la Argentina no se cuente con una institución universitaria que se dedique de modo exclusivo a la educación a distancia -como la *Open University* en Inglaterra o la Universidad Nacional de Educación a Distancia en España- la mayoría de las universidades cuenta con propuestas de formación diversas implementadas en entornos virtuales o con la integración de acciones pedagógicas de la educación en línea en la modalidad presencial en la denominada “aula expandida”.

En lo que refiere a las regulaciones específicas para la EaD⁴ se identifican tres momentos. El primero, que abarca las Resoluciones N° 1.423/98 que fue rápidamente sustituida por la Resolución N° 1.716/98, cuya vigencia se extendió hasta el año 2004. El otorgamiento de identidad a la EaD queda expresado claramente en que las carreras propuestas bajo esta modalidad que tienen como antecedente su implementación bajo la modali-

4 La reconstrucción de las regulaciones para la acreditación de carreras de posgrado ha sido previamente expuesta en: Araujo, S. y Walker, V. *La evaluación de los posgrados a distancia en la Argentina. Workshop “Educación de Posgrado en el Mercosur. Núcleo de Estudios Educativos y Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. 22 y 23 de agosto de 2019.*

dad presencial, a partir de este momento, no tendrán el reconocimiento oficial y la validez nacional del título o certificado obtenido bajo el dictado en esta última modalidad. En el año 2004 se aprueba la Resolución N° 1.717 que nuevamente distingue entre niveles de grado y posgrado rigiendo la acreditación de carreras bajo la modalidad a distancia, avanza en lineamientos de un modelo pedagógico basado en las TIC, delimita educación presencial, semipresencial y a distancia e introduce a la CONEAU como organismo regulador de la acreditación. Durante esta etapa la CONEAU considera criterios contemplados en esta resolución pero se concentraba en la evaluación de la cuestión disciplinar mientras que lo propio hacía el Ministerio de Educación en lo relativo a la propuesta a distancia.

De manera que las Resoluciones N° 1.168/97⁵ y N° 1.717/04 regularon la acreditación de carreras de posgrado hasta el año 2011 en que la Resolución N° 160 integra las carreras dictadas bajo las modalidades presencial y a distancia.

En el año 2017 el Ministerio de Educación de la Nación, a propuesta del Consejo de Universidades aprobó la Resolución N° 2.641 que deroga la N° 1.717 que rigió durante 13 años y propone la validación de los SIED por parte de la CONEAU. Dicha validación es fundamental por cuanto sin la misma no podrían dictarse bajo la opción pedagógica a distancia las carreras que no tienen la obligación de ser acreditadas, las carreras que sí deben hacerlo porque comprometen el interés público y las carreras de posgrado (Tovillas, 2019). Esta normativa modifica diferentes criterios y estándares de la Resolución N°160/11 en lo que refiere a los estudios bajo la modalidad a distancia indicando un conjunto de lineamientos que las instituciones universitarias han de contemplar para el dictado de carreras bajo esta opción

5 *Esta normativa que pretendía regir un año, pero que lo hizo hasta el año 2011, no incorporó estándares y criterios de acreditación para el posgrado bajo la opción pedagógica a distancia.*

pedagógica que implicó la eliminación del apartado referido a EaD en la Resolución N° 160/11.

La Resolución N° 2.641 por primera vez introduce los criterios y estándares para la validación de los SIED, pudiendo considerarse como un momento de legitimación de la EaD por cuanto se reconoce la especificidad en el contexto institucional. Así, a partir de este momento para la acreditación de carreras nuevas o de carreras en funcionamiento las instituciones universitarias deben someter a evaluación externa, por parte de la CONEAU, las condiciones bajo las cuales dictan carreras a distancia a fin de obtener el reconocimiento oficial y la validez nacional de las titulaciones otorgadas.

En el año 2017, por la Resolución N° 546, la CONEAU realizó la primera convocatoria voluntaria, a validar sus SIED, a instituciones universitarias que estén dictando o prevean dictar carreras de pregrado, grado o posgrado en que las horas presenciales no superen el 30% de la carga horaria total del plan de estudios. Está previsto que los SIED ya validados sean evaluados cada seis años a los efectos de mejoramiento en el marco de las evaluaciones institucionales previstas en la LES. Cabe destacar que la resolución de validación es competencia de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Para que una carrera sea desarrollada en la modalidad de educación a distancia se requiere que la cantidad de horas no presenciales supere el cincuenta por ciento (50%) de la carga horaria total prevista en el respectivo plan de estudios. El porcentaje se aplicará sobre la carga horaria total de la carrera sin incluir las horas correspondientes al desarrollo del trabajo final o tesis. Las carreras en las que la cantidad de horas no presenciales se encontrara entre el treinta por ciento (30%) y el cincuenta por ciento (50%) del total, deberán someter a evaluación el SIED. Según González y Roig (2018) se trata de una novedad que,

si bien tiende a eliminar el término “semipresencialidad”, otorga mayor precisión a la regulación tanto para la modalidad a distancia como para la presencial. González y Roig (2018) señalan que en la carga de datos del Sistema de Información para la Evaluación y el Mejoramiento Institucional (SIEMI) de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y la CONEAU ya se presenta la posibilidad de incluir carreras en esta nueva categoría: se puede optar por distancia, presencial o “entre el 30 y el 50%”. La resolución establece que las carreras dictadas a distancia, cuando tuvieren versiones dictadas en forma presencial, deberán tener el mismo plan de estudios, denominación del título y alcances que éstas y en los diplomas a emitir no se hará mención de la opción pedagógica de que se trata.

Cabe destacar que a pesar de los criterios y estándares que rigen la acreditación se observa la presencia de cierta heterogeneidad, en particular relativas al financiamiento. En la Argentina el principio rector para el nivel es el autofinanciamiento, con predominio del financiamiento hacia la demanda a través del cobro de matrículas y aranceles a los estudiantes, lo cual es una diferencia fundamental con el pregrado y grado universitario en las instituciones universitarias públicas que son financiados por el estado nacional. Los valores a pagar, tanto en el sector público como en el privado, no están estandarizados y los aranceles dependen de los precios fijados por las mismas carreras de posgrado, que oscilan ampliamente entre instituciones, disciplinas académicas y tipos de carrera (Escudero y Salto, 2019). La mayoría de los precios de los posgrados son fijados arbitrariamente por cada unidad académica o carrera, sin mayor coordinación de las instancias centrales de las universidades (Escudero, Salto y Zalazar Giummarresi, 2016; Escudero y Salto, 2019). Asimismo, diversas agencias nacionales y provinciales, empresas privadas, fundaciones y las propias instituciones universitarias otorgan becas que permiten cubrir los aranceles de los posgrados por parte de los estudiantes. Los organismos financiadores más im-

portantes son el Consejo Nacional de Investigación Científica y Técnica (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (ANPCyT), que proveen becas para realizar estudios de doctorado. También existen en universidades públicas doctorados no arancelados que buscan garantizar el histórico principio de gratuidad recurriendo a un financiamiento cruzado con el nivel de grado. Se trata de carreras de posgrado radicadas en las universidades públicas que usufructúan personal docente y no docente, infraestructura y equipamiento solventados con presupuesto del estado nacional para las carreras de grado (Escudero y Salto, 2019). La falta de presupuesto estatal para el nivel cuaternario conlleva múltiples dificultades para el funcionamiento, especialmente en lo relativo a la disponibilidad de recursos necesarios para la conformación de los cuerpos docentes y los gastos derivados de las defensas de tesis.

Finalmente, en la línea del reconocimiento de la validación y el reconocimiento progresivo a los estudios a través de la educación a distancia, se reconoce un impulso reciente en el sistema universitario. En efecto, la Resolución N° 1023/19 del MECyT declaró de interés educativo la conformación de un Consorcio Universitario “CAMPUS VIRTUAL UNIVERSITARIO NACIONAL”, impulsado por el CIN de acuerdo con el Acta de Adhesión suscrita entre Instituciones Universitarias Públicas, Nacionales y Provinciales, en la Ciudad de San Salvador de Jujuy, provincia de Jujuy, con fecha 28 de marzo de 2018. En ésta se encomienda a la SPU la suscripción de un Convenio de Colaboración con el CIN, como autoridad del Consorcio y en representación del Sistema Universitario Nacional, el que deberá especificar condiciones de organización, coordinación, gestión, aportes y financiamiento de las partes. La propuesta se enmarca en las políticas y acciones impulsadas por el Ministerio, tales como la reglamentación de los SIED aprobados por Resolución Ministerial N° 2641/17 y el apoyo al desarrollo del Sistema Nacional de Reconocimiento Académico por Resolución Ministerial N° 1870/16, entre otras

dirigidas a la expansión del Sistema, la articulación entre los niveles medio y universitario, la mejora de la calidad y la consolidación de acciones interinstitucionales y de gobernanza Estado - Sociedad. La propuesta, suscripta por 48 universidades públicas nacionales y provinciales dispuestas a participar, se constituye a efectos de concretar la colaboración asociativa de las universidades públicas para la puesta en marcha de una plataforma de educación a distancia común para la implementación de distintos proyectos dirigidos a expandir geográfica, social y etariamente la educación superior en el territorio nacional, facilitar la creación de carreras multidisciplinarias y de múltiple titulación, generar herramientas facilitadoras de los programas de reconocimiento de trayectos formativos del sistema integrado de universidades nacionales argentinas, promover la movilidad estudiantil con estándares conjuntos de reconocimiento de competencias y destrezas en el marco de la autonomía de las universidades. Se considera que la conformación del Consorcio propuesto para la implementación de un espacio común para el desarrollo de la educación a distancia, podrá implicar un cambio significativo en la adecuada expansión de la educación superior universitaria en la Argentina, potenciando procesos de innovación en las prácticas institucionales, en la articulación interinstitucional para el desarrollo y gestión de la docencia y la extensión universitarias, constituyendo una alternativa muy potente para la democratización e igualación de oportunidades en la educación superior.

Línea de tiempo de las regulaciones sobre EaD y posgrado

REGULACIONES	HITOS Y PRINCIPALES CUESTIONES	PRESIDENCIA
Decreto de Necesidad y Urgencia-DECNU-297/2020	A partir de la consideración de la COVID 19 como pandemia por parte de la OMS y con el objetivo explícito de proteger la salud pública, se establece para todas las personas que habitan en el país o se encuentren en él en forma temporaria, la medida de “aislamiento social, preventivo y obligatorio”, ASPO. La medida implicó el cierre de las instituciones pero con continuidad pedagógica, en la educación superior mayormente con uso de tecnologías digitales.	2020 Alberto Fernández (2019 -) Partido Justicialista Frente de Todos
Resolución Ministerial N° 4389/17	Encomienda la recepción de solicitudes de validación de los SIED institucionales a la CONEAU.	2017 Mauricio Macri (2015-2019) Propuesta Republicana-CAMBIEMOS
Resolución Ministerial N° 2641/17	Primera regulación de la evaluación externa de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED). La validación de los SIED es condición para el dictado de carreras bajo la opción pedagógica a distancia.	2017 Mauricio Macri (2015-2019) Propuesta Republicana-CAMBIEMOS
Resolución Ministerial N° 2385/15	Modifica parcialmente la Resolución N°160/11. Establece el régimen de organización de carreras, otorgamiento de títulos y expedición de diplomas de posgrado.	2015 Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) Partido Justicialista FRENTE PARA LA VICTORIA
Resolución Ministerial N° 160/11	Se reemplaza la RM 1168/97 de acreditación de carreras de posgrados incorporándose la modalidad a distancia. Para la acreditación de carreras de posgrado de la modalidad a distancia se plantean criterios y estándares específicos.	2011 Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) Partido Justicialista FRENTE PARA LA VICTORIA
Resolución Ministerial N° 51/10	Se establece el mecanismo para el reconocimiento oficial y la validez nacional de los títulos de carreras de grado y posgrado. No se distingue entre modalidad presencial o a distancia. Sólo en el caso del otorgamiento de reconocimiento provisorio se especifica que se trata de proyectos de carrera presencial.	2010 Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) Partido Justicialista FRENTE PARA LA VICTORIA
Resolución Ministerial N° 1717/04	Comienza a configurarse la evaluación de los posgrados a distancia. Define los lineamientos para la presentación y evaluación de programas y carreras bajo la modalidad de educación a distancia, diferenciándose entre pregrado, grado y posgrado.	2004 Néstor Kirchner (2004-2007) Partido Justicialista FRENTE PARA LA VICTORIA
	2003-1999 Eduardo Duhalde (2002-2003) Partido Justicialista Adolfo Rodríguez Saa (23-12-1999 al 30-12-1999) Partido Justicialista Fernando de la Rúa (1999-2001) Unión Cívica Radical-ALIANZA	

REGULACIONES	HITOS Y PRINCIPALES CUESTIONES	PRESIDENCIA
Resolución Ministerial N° 1716/98 (31/08/98)	Se establecen normas y pautas mínimas para el desarrollo ordenado de la EaD que se mantienen vigentes hasta 2004.	1998
Resolución Ministerial N° 1423/98 (24/07/98)	Primera regulación que otorga identidad a la EaD como modalidad educativa con características propias y formas específicas de evaluación. La definición que aquí se hace de EaD perdura hasta 2017. Los títulos de carreras de modalidad a distancia requieren una evaluación que otorgue reconocimiento oficial específico. No se distingue entre grado y posgrado.	1998
Resolución Ministerial N° 1168/97	Regula la acreditación de posgrados presenciales. Se establece que las pautas fijadas refieren sólo a la modalidad presencial, diferenciándose “el tratamiento de las pautas para la modalidad no presencial o a distancia para cuando se cuente con la reglamentación pertinente que requieren los artículos 24 de la Ley N° 24.195 y 74 de la Ley N° 24.521”. No se recupera la especificidad de la educación de posgrado dictada bajo la modalidad no presencial, se propone pensar en un marco y criterios amplios y flexibles que considere distintas tipologías.	1997 Carlos Saúl Menem (1989-1999) Partido Justicialista-FREJUPO
Ley de Educación Superior N° 24.521/95 (LES)	Se reemplaza la expresión ‘cuaternario’ por ‘de posgrado’. Se establece la acreditación de carreras de posgrado especialización, maestría y doctorado (llevada a cabo por la CONEAU o entidades privadas constituidas con ese fin y reconocidas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología). No se distingue entre opciones presenciales y a distancia, se establece que pueden darse otras opciones organizativas según lo previsto en la LFE.	1995
Ley Federal de Educación N° 24.195/93 (LFE)	La EaD se presenta como un régimen especial administrado por el Ministerio de Educación. Se plantea la posibilidad de creación de universidades a distancia, como propuestas alternativas, regidas por una ley específica. La Educación cuaternaria es considerada como parte de la estructura del sistema educativo.	1993

3. La oferta de carreras de posgrado a distancia en la Argentina

Como ya se ha señalado, el posgrado en Argentina se desarrolló en forma tardía, con una expansión considerable durante la década de los noventa, cuando el Estado comenzó a regular el nivel a través de su acreditación (Araujo, 2014; Araujo, Balduzzi, Corrado y Walker, 2016; Marquis, 1998; Salto, 2014). Hasta fines de la década, la creación de posgrados era una decisión institucional en la que el Estado intervenía en forma mínima. En la mayoría de los casos el desarrollo de la oferta de posgrados seguía criterios de expansión y desarrollo disciplinar y de demandas del mercado por formación especializada. Por ello, hasta ese momento, las lógicas disciplinares y de mercado predominaban en la forma y tamaño de los posgrados en Argentina. En gran medida dicha proliferación ha sido discontinua y fragmentada (Krotsch, 1996). La creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el inicio de sus actividades de acreditación obligatoria de todas las carreras de posgrado fueron planteando una regulación por comando a distancia que pretendió organizar y reorientar el desarrollo de los posgrados en el país (Miranda y Salto, 2015; Salto, 2014).

Si bien la oferta de posgrado en la Argentina -al igual que la de grado- es principalmente presencial, hay un subconjunto de carreras de posgrado que se desarrolla completamente a distancia. Para el caso de la modalidad a distancia, la acreditación por parte de CONEAU significó su reconocimiento como proyecto formativo diferente al de la educación presencial dentro de las instituciones universitarias, y no sólo como respuesta de unidades académicas aisladas que brindaban carreras bajo esta modalidad.

Este apartado tiene como propósito producir un estado de situación de los posgrados a distancia en Argentina a partir de

un relevamiento de la oferta en instituciones universitarias públicas y privadas durante 2018 y 2019.

La recolección de datos fue realizada por los integrantes del nodo argentino de la Red (UNICEN, UNC) y se hizo a partir de la consulta en las páginas web de todas las instituciones universitarias públicas y privadas de Argentina, cotejada con la información proveniente de la CONEAU y de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU). El relevamiento propio fue necesario porque el catálogo anual de posgrados publicado por CONEAU sólo contiene aquellos posgrados que son informados por las instituciones, y en ocasiones, las carreras de posgrado a distancia no están correctamente clasificadas como tales.

3.1. Hacia una caracterización de los posgrados a distancia en Argentina

La modalidad a distancia en el sistema universitario argentino es considerablemente menor a la presencial, tanto en el grado como en el posgrado. En el caso del posgrado, las carreras a distancia representan solo el 3% de la oferta, llegando a contabilizarse 112 carreras de 3.230 carreras sumando ambas modalidades.

Tabla 1. Carreras de posgrado a distancia identificadas por sector

	Público	Privado	Total
Instituciones universitarias relevadas	65	62	127
Instituciones con posgrados a distancia	21	14	35
Total de carreras identificadas	67	45	112

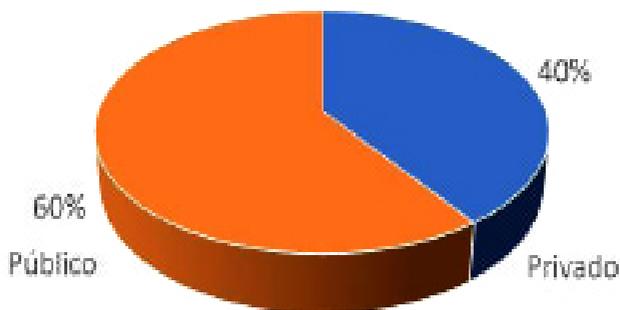
Fuente: Relevamiento propio, 2019.

En términos porcentuales sólo el 28% de las instituciones universitarias en Argentina concentran la totalidad de la oferta a distancia en este nivel. Tal como muestra el Gráfico 1, las instituciones universitarias públicas cuentan con una mayor oferta de carreras de posgrado a distancia que sus pares privadas. De las 65 instituciones universitarias públicas, sólo 21 instituciones ofrecen 67 carreras; mientras que, de las 62 instituciones privadas, sólo 14 instituciones ofertan 45 carreras de posgrado a distancia. Es decir, el sector público tiene una participación apenas mayoritaria (60%).

Esta relativa mayor presencia de este tipo de carreras en el sector público iría en contra del supuesto que las universidades privadas ofrecerían más carreras a distancia siguiendo la demanda del mercado. Sin embargo, caben al menos dos explicaciones posibles. Una se refiere al creciente desvanecimiento de los límites entre lo público y lo privado, principalmente en rela-

ción con los posgrados (Miranda y Salto, 2015). En Argentina, los posgrados son autofinanciados por las instituciones, lo cual hace que principalmente las especializaciones y maestrías se sostengan a partir de aranceles cobrados a sus estudiantes (Escudero y Salto, 2019). Esta dependencia de todas las carreras de posgrado en la matrícula, más allá de su sector de pertenencia, hace que la competencia de mercado no sea un diferencial del sector privado (Miranda y Salto, 2015). Otra posible explicación se relaciona con el relativo mayor desarrollo del posgrado en universidades públicas que en las privadas por la capacidad ya instalada.

Gráfico 1: Carreras de posgrado a distancia en Argentina por sector (2019)



Fuente: Relevamiento propio, 2019.

La heterogeneidad de la oferta de posgrado a distancia es visible cuando distinguimos entre tipos de carreras. Un poco más de la mitad de las carreras relevadas corresponden a 63 Especializaciones y 49 Maestrías. Las proporciones de oferta por tipo de carrera entre el sector público y privado casi no difieren. Llama la atención la inexistencia de oferta de doctorados a distancia.

Gráfico 2: Carreras de posgrado a distancia en Argentina por tipo de carrera (2019)



Fuente: Relevamiento propio, 2019.

Para el análisis de la distribución geográfica de las carreras, se adoptó la clasificación por región definida por la Secretaría Ejecutiva de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES)⁶. Las carreras de posgrado a distancia siguen una distribución que está directamente relacionada con la población total de cada una de las regiones. Así, el 72% de los posgrados a distancia se encuentran ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires. El resto se distribuye entre las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe (16%) y el restante 12% entre las otras provincias.

Como se mencionó arriba, el gráfico 3 muestra la cantidad de carreras de posgrado a distancia en Argentina por región, según la clasificación mencionada. Del total de 112 carreras a distancia, 80 de ellas se ubican en la región Metropolitana y Bonaerense; 18 carreras en la región Centro y las otras 14 carreras en el resto de las regiones.

6 Las instituciones de educación superior en Argentina participan en siete Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) en base a su región de pertenencia. Estos CPRES regionales son:

Metropolitano: Ciudad de Buenos Aires y los siguientes partidos de la Provincia de Buenos Aires: Avellaneda, Lomas de Zamora, Lanús, La Matanza, Berazategui, Florencio Varela, Quilmes, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Presidente Perón, San Vicente, San Fernando, San Isidro, Tigre, Vicente López, Hurlingham, General San Martín, Tres de Febrero, Ituzaingó, Merlo, Morón, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, San Miguel, General Las Heras, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Navarro, San Andrés de Giles, Suipacha, Cañuelas, Campana, Exaltación de la Cruz, Escobar, Pilar, Zárate.

Bonaerense: Provincia de Buenos Aires (excluidos los partidos de la Provincia de Buenos Aires que forman parte del CPRES Metropolitano).

Centro: Provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe.

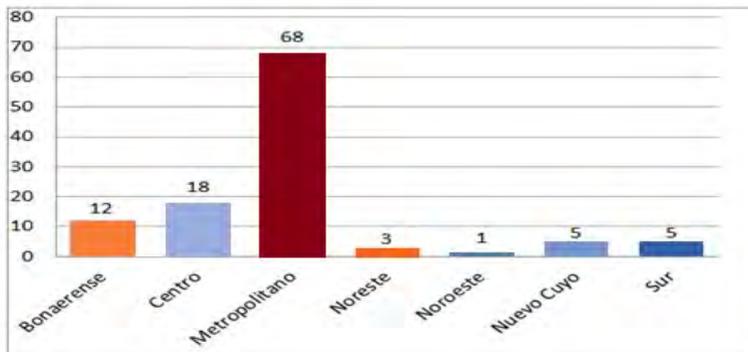
Nuevo Cuyo: Provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis.

Noreste: Provincias del Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones.

Noroeste: Provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

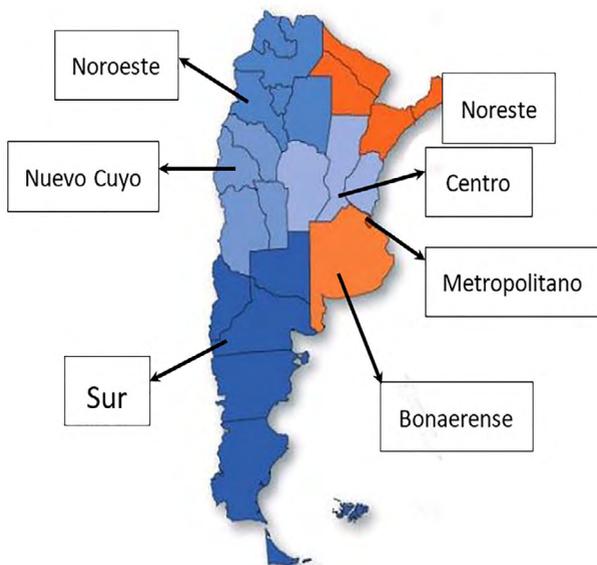
Sur: Provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Gráfico 3: Número de Carreras de posgrado a distancia en Argentina por región (2019)



Fuente: Relevamiento propio, 2019.

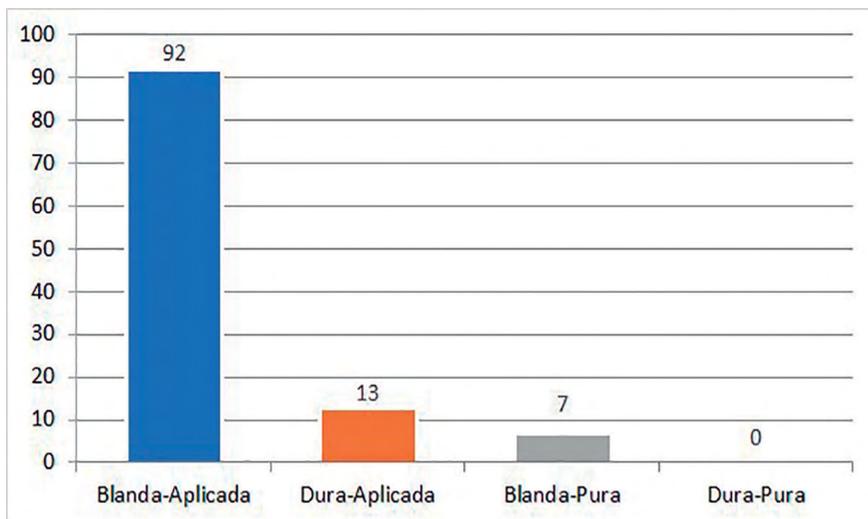
Figura 1. Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior | CPRES



El análisis de distribución de las carreras de posgrado a distancia por área disciplinar⁷ se ilustra en el siguiente gráfico, donde sobre un total de 112 carreras, 92 carreras corresponden al área disciplinar de las Blandas Aplicadas (82%). Es decir, la mayoría de las carreras están vinculadas a la enseñanza de campos de estudio específicos (por ejemplo, Especialización en Educación en Ciencias) o al área de la administración (posgrados en Administración Pública o de Empresas). Le siguen las Duras-Aplicadas que con 13 carreras representan sólo un 12% del total e incluyen carreras como la Especialización en Industria Petroquímica o la Maestría en Ciencias Forestales. Las restantes 7 o sea el 6% corresponde a carreras Blandas-Puras como la Especialización en Historia Militar Contemporánea o la Maestría en Patrimonio Artístico y Cultura en Sudamérica Colonial. No se encontraron carreras pertenecientes al área disciplinar Dura-Pura (por ejemplo, las variantes más abstractas/básicas de la Matemática, Física y Química). La falta de oferta en esta área se podría deber a que la mayoría de ese tipo de carreras son de doctorado y como se mostró en la Tabla 2, no se ofrecen carreras de este tipo a distancia.

7 *Para el análisis de distribución de las carreras de posgrado a distancia por área disciplinar se utilizó una división por área disciplinar que nos permite diferenciar entre carreras en base a características epistemológicas propuesta por Biglan (1973) y adaptada posteriormente por Becher (1994).*

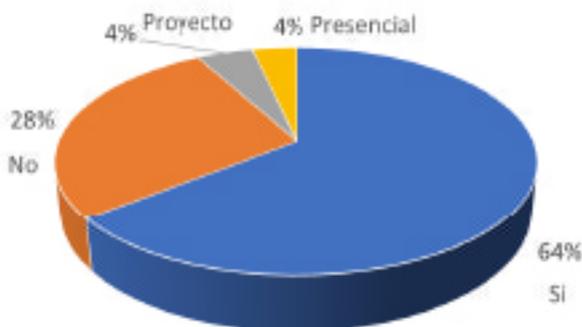
Gráfico 4: Número de Carreras de posgrado a distancia en Argentina por área disciplinar (2019)



Fuente: Relevamiento propio, 2019.

La acreditación de todas las carreras de posgrado en Argentina es obligatoria. Sin embargo, como se muestra en el Gráfico 5, sólo el 68% de las carreras y proyectos de carreras identificados están acreditadas. El restante 32% no se encuentra en la base de datos de acceso público de CONEAU por lo cual se puede suponer que no están acreditadas. De ese 32%, hay cuatro carreras de posgrado cuyas modalidades presenciales están acreditadas pero no así sus modalidades a distancia. La regulación indica que cada modalidad de cada carrera debe acreditarse en forma separada. La existencia de carreras de posgrado no acreditadas se puede deber a que los títulos de posgrado en Argentina no son títulos habilitantes para las profesiones, por lo cual la aceptación de la titulación queda supeditada al empleador.

Gráfico 5: Carreras de posgrado a distancia en Argentina por estado de acreditación (2019)



Fuente: Relevamiento propio, 2019.

3.2. Algunas consideraciones sobre la situación actual

Las carreras de posgrado a distancia todavía son numéricamente menores comparadas con sus pares presenciales. Sin embargo, existe una cantidad considerable, lo que requiere de un análisis más pormenorizado. Estas carreras se caracterizan por tener un claro perfil profesional-aplicado en todos los tipos de disciplinas académicas que no requieren la utilización de infraestructura especial como laboratorios para su desarrollo. Las bibliotecas, el principal elemento físico que requieren este tipo de carreras, se suplantán con acceso virtual a publicaciones por diferentes medios.

Las barreras entre lo público y lo privado cada vez se diluyen más en este tipo de carreras. Prácticamente existe una igual proporción de carreras de especialización y maestría en cada sector,

aunque el sector público tiene una oferta mayor que el sector privado. En parte se puede deber a un desarrollo más consolidado del posgrado en general en el sector público. Asimismo, en ambos sectores los posgrados son arancelados por lo cual implica un ingreso extra para las instituciones que los ofrecen.

A pesar de su carácter virtual, gran parte de la oferta a distancia se concentra en las mismas regiones donde se concentra la oferta presencial. Es decir, priman lógicas de desarrollo espacial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Córdoba, que concentran la gran mayoría de la oferta a distancia en Argentina.

Por último, cabe considerar el papel que juega la acreditación en este tipo de carreras. Una minoría, aunque importante, no ha solicitado acreditación ante la agencia correspondiente. Este hecho tiene implicancias sobre los estudiantes y egresados de dichas carreras.

4. El caso de una universidad pública nacional

La institución seleccionada es una universidad pública creada en 1989 y ubicada en la zona sur del Gran Buenos Aires. Fue pionera en Latinoamérica en materia de educación no presencial, particularmente, a través de entornos virtuales.

Se trata de una universidad que ha desarrollado de manera paralela la bimodalidad, esto es, la enseñanza presencial y a distancia denominada virtual. La historia de la coexistencia de ambas modalidades en la Universidad implicó una serie de pasos no lineales, con respuestas improvisadas para responder a demandas de estudiantes, docentes y directores de carrera vinculados a la enseñanza presencial. De acuerdo con una de las autoridades entrevistadas, desde el inicio hubo dos lógicas superpuestas y

a veces contrapuestas en la política de educación virtual: la de integración de actividades con la modalidad presencial y la de autonomía.

La educación virtual se inicia en 1996 a partir de la firma del convenio con una universidad española a fin de obtener asistencia técnica para el desarrollo de la modalidad. En 1999 se inaugura su primera aula virtual, casi inmediatamente después de la aprobación de las primeras regulaciones específicas para la modalidad en el país, que datan de 1998.

La educación virtual fue incubada en un programa especial debido a diferentes causas: falta de prestigio interno y externo de la modalidad, carencia de formación específica de los docentes, estudiantes con pocas habilidades para el aprendizaje en entornos virtuales, entre otras. Este programa y la denominación de Universidad Virtual le dieron un fuerte impulso a la trayectoria autónoma de la modalidad junto a la firma de convenios para la doble titulación con universidades especializadas en educación virtual, el régimen contractual de los docentes y la descentralización de la administración.

Como también señaló uno de los entrevistados, en el año 2009 se da por finalizada la incubación para dar paso a la bimodalidad entendida en varios sentidos: como una universidad que lleva a cabo la gestión académica de ambas modalidades, en el aumento y profundización de la enseñanza bimodal de todos los estudiantes universitarios, y la existencia de una comunidad bimodal encarnada en los actores institucionales.

Uno de los pilares de la creación de carreras de posgrado a distancia es la necesidad de alcanzar a personas que no tienen la posibilidad de realizar posgrados en sus áreas académicas o profesionales en sus lugares de residencia. En este sentido, las propuestas se piensan desde la inclusión, desde la posibilidad

de brindar formación continua a quienes por distintos motivos no pueden acercarse a la universidad de manera física y presencial. Si bien sólo se han implementado dos posgrados bimodales, desde la Secretaría de Posgrado se valora la importancia de la EaD como complemento de la modalidad presencial y como un aspecto a considerar en los desarrollos futuros.

En la actualidad, la mayoría de las carreras de posgrado se dicta bajo la modalidad de EaD. De las 18 carreras virtuales, 9 son maestrías y 9 especializaciones. Las carreras presenciales suman 12: 3 doctorados, 5 maestrías y 4 especializaciones. Además, se dictan 2 maestrías bimodales. Total 32 carreras de la oferta académica.

Las carreras que se dictan bajo la opción pedagógica a distancia pueden ser clasificadas como blandas aplicadas: Maestría en Ambientes y Desarrollo Sustentable, Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades, Maestría en Comercio y Negocios Internacionales. Maestría en Comunicación Digital Audiovisual, Maestría en Desarrollo Territorial y Urbano, Maestría en Desarrollo y Gestión del Turismo, Maestría en Educación, Maestría en Filosofía, Maestría en Gobierno Local, Especialización en Ambientes y Desarrollo Sustentable, Especialización en Ciencias Sociales y Humanidades, Especialización en Comunicación Digital Audiovisual, Especialización en Criminología, Especialización en Desarrollo y Gestión del Turismo, Especialización en Docencia en Entornos Virtuales, Especialización en Gestión de la Economía Social y Solidaria, Especialización en Gestión del Desarrollo Territorial y Urbano, Especialización en Gobierno Local. Bimodales: Maestría en Industrias Culturales: política y gestión y Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad.

Las carreras de posgrado dependen de la Secretaría de Posgrado, independientemente de la modalidad. Esta Secretaría se ocupa de los procesos político-administrativos en un trabajo

conjunto con los directores de las carreras, responsables de las cuestiones y decisiones académicas. El carácter centralizado en esta Secretaría permite pensar políticas de manera transversal. No obstante, otras dos áreas se dedican también a este nivel: una que brinda sustento técnico al grado, al posgrado, a la extensión, a la totalidad de las propuestas que demandan el uso del campus virtual; y otra que interviene en la capacitación de los docentes para el desarrollo de la enseñanza en entornos virtuales.

4.1. Creación y desarrollo de carreras

La mayoría de las carreras eligen la modalidad pedagógica a distancia desde sus orígenes. Algunas fueron creadas inicialmente bajo la modalidad presencial y luego de unos años comenzaron a dictarse a distancia funcionando como carreras separadas.

Los doctorados existentes son de las carreras más antiguas en la institución, se dictan bajo la modalidad presencial y nunca hubo una discusión respecto de esta cuestión. En el caso del Departamento con la menor cantidad de carreras a distancia, como principales razones de esta situación se señala la presencia de cierta resistencia a la modalidad y la dificultad para reemplazar las prácticas de laboratorio.

La matrícula de los posgrados a distancia ha ido creciendo conforme lo ha hecho el número de carreras. En la institución se sostiene una política amplia de becas y más de la mitad de los estudiantes está becado. Como en la mayoría de las carreras de posgrado, se produce abandono -que alcanza a un cuarto de los inscriptos- y la graduación también es lenta, fundamentalmente porque se presentan dificultades para desarrollar los trabajos finales o las tesis, lo cual da lugar a diferentes estrategias de acompañamiento. De acuerdo con la autoridad responsable del

área de posgrado entrevistada, la generación de políticas institucionales para favorecer la graduación es el principal desafío actual de la universidad.

En la institución se cuenta con una serie de normativas que son transversales a todos los posgrados independientemente de la modalidad: sobre creación de la carrera, por tipo de carrera, de trabajos finales, de criterios de evaluación y autoevaluación de las carreras, de acompañamiento de estudiantes, de becas. Con anterioridad a la creación del SIED se contaba con un régimen específico y con un marco regulatorio de las prácticas en la modalidad que daba cuenta del posicionamiento pedagógico. Esos reglamentos, según la responsable del área de posgrado, fueron revisados, redefinidos e incorporados en el marco de la creación y validación del SIED.

4.2. Modelo pedagógico

El modelo pedagógico de la Universidad se sostiene en la importancia otorgada a la capacitación docente en entornos virtuales y en el acompañamiento tutorial. Una vez que los docentes son seleccionados según su trayectoria académica y profesional, se inicia la capacitación particularizada a distancia o presencial, en función de los recorridos y las necesidades. Además de las capacitaciones, la universidad brinda la posibilidad de cursar, con beca completa, una Especialización en Entornos Virtuales bajo la modalidad virtual.

Como se mencionó, la institución tiene una importante política de becas para estudiantes con descuentos en la matrícula y el arancel mensual. Asimismo, hay becas destinadas a estudiantes que pertenecen a redes internacionales en las que participa la Universidad como un aspecto de la política de internacionalización.

Con respecto a los tutores, dependen de la Secretaría de Posgrado, tienen un perfil académico y están capacitados en la modalidad. Realizan un acompañamiento de las trayectorias de los estudiantes, atendiendo principalmente sus recorridos académicos durante el proceso formativo, desde el ingreso hasta la culminación de los estudios.

El campus virtual se sostiene en una importante personalización de la plataforma Moodle para el desarrollo de las actividades. Actualmente, se observan avances en una utilización más compleja, desde el punto de vista pedagógico, de la variedad de recursos que ofrece el campus virtual. Las prácticas centradas en la distribución de materiales, la inclusión de recursos multimedia o la creación de un foro, se han visto enriquecidas con otras que combinan sincronía con asincronía y que devienen de experimentar propuestas innovadoras en la formación. En tal sentido, hay una tendencia a cambiar las prácticas de enseñanza en el entorno virtual superando el desarrollo del modelo tradicional, inicialmente presente a pesar del potencial innovador de las tecnologías.

En cuanto al desarrollo de los contenidos y de la enseñanza en las aulas virtuales, se advierten diferencias con el formato de la formación en el grado. En las carreras de posgrado los docentes elaboran sus propios materiales pedagógicos y son los responsables de sus “clases”. En este sentido, no hay una división entre organización de la enseñanza y su desarrollo en diferentes responsables y se brinda asesoramiento al cuerpo docente siempre que sea solicitado.

Con respecto a la evaluación depende del tipo de carrera: profesionales o académicas, especializaciones o maestrías. No obstante, el proceso de evaluación y acreditación se resuelve en el campus virtual a través de diversas modalidades, como la entrega de trabajos o la organización de coloquios o debates sin-

crónicos a través de la utilización de una plataforma virtual de código abierto, *Big Blue Button*.

4.3. Evaluación y acreditación de carrera

En el Informe de Evaluación Externa de la institución de 2010, la CONEAU aconsejó la autoevaluación sistemática del programa virtual en pos del mejoramiento de la calidad. Si bien no existen especificaciones para la autoevaluación de las carreras de posgrado virtuales, la universidad incorporó la evaluación de distintos componentes (materiales didácticos, desempeño de profesores y tutores, sistema de gestión académica) en el régimen de la modalidad virtual vigente hasta la aprobación del SIED. Esta autoevaluación se llevó adelante entre los años 2011-2012.

4.4. Convenios interinstitucionales con universidades extranjeras y nacionales

La Universidad ha establecido contactos bilaterales con universidades nacionales y extranjeras y con asociaciones internacionales en el área de posgrado. Ha profundizado su participación en redes, impulsó la movilidad estudiantil y el intercambio de docentes e investigadores y del personal de administración y servicios. Según lo informado por uno de los entrevistados, en la actualidad se desarrollan maestrías en línea con países de América Latina y el Caribe, se dictan un posgrado interinstitucional a distancia y se otorgan diplomas de posgrado con títulos compartidos.

5. El caso de una universidad privada

La universidad privada seleccionada en Argentina es una institución creada en forma reciente (en las últimas décadas) localizada en el interior del país. Al igual que la mayoría de las universidades públicas y privadas, en gran medida su matrícula estudiantil se concentra en el grado con un porcentaje menor en el posgrado. En los últimos años esta institución, asociada a una red internacional de servicios de desarrollo de modelos de virtualidad y herramientas de gestión para instituciones de educación superior, ha expandido en forma exponencial su oferta de carreras a distancia, inicialmente en el nivel de grado. Este proceso de expansión de la oferta y matrícula a distancia ha sido acompañado por la migración a la plataforma virtual que ofrece la red y a un desarrollo de áreas centrales dedicadas al apoyo tecnológico de las diferentes unidades académicas.

Más recientemente, la universidad ha desarrollado una incipiente oferta de carreras de posgrado a distancia, en gran medida combinando la experiencia de EaD en el nivel de grado y el recorrido en posgrado con la modalidad presencial, empleando recursos tecnológicos centralizados como su plataforma educativa. La oferta de posgrado a distancia se caracteriza por ser de formación especializada en áreas profesionales aplicadas, al igual que la mayoría de las carreras a posgrado a distancia de Argentina. La primera carrera de posgrado ofrecida en la modalidad fue la Maestría de Administración de Negocios (MBA), que al momento de su creación contaba ya con la aprobación ministerial y la acreditación de CONEAU para la modalidad presencial. En este sentido, la aprobación de la Resolución Ministerial 160/11 fue considerada una oportunidad para avanzar desde la presencialidad a distancia en un posgrado en el que la universidad tenía un camino recorrido.

Para el nivel de grado, en la modalidad EaD, en 2008 se creó una submodalidad denominada “distribuida”, que cuenta con el apoyo de Centros de Aprendizaje Universitario (CAUs) y adopta un modelo pedagógico de aprendizaje por competencias. Si bien la universidad ofrece hoy cuatro modalidades de cursado: Presencial, Presencial Home, Distribuida y Distribuida Home; para el nivel de posgrado a distancia se ofrece la modalidad Distribuida Home, en la que el alumno cursa enteramente a distancia, conectándose con un centro virtual de profesores.

5.1. Oferta actual de posgrados en la modalidad virtual

Actualmente se ofrecen dos carreras de posgrado en la modalidad EaD, acreditadas por CONEAU, una maestría y una especialización en el área de los estudios empresariales y los negocios: Maestría en Administración de Empresas (MBA) y Especialización en Marketing y Dirección Comercial. Otras nueve carreras, entre maestrías y especializaciones, han sido presentadas para su acreditación y se encuentran en proceso, la mayoría en bimodalidad, a excepción de una Maestría en Educación que no ha sido ofrecida en la modalidad presencial hasta ahora sino que se desarrollará inicialmente en la modalidad a distancia. Todas las carreras ofrecidas son del tipo Blandas Aplicadas, vinculadas al desarrollo de profesiones, entre las que pueden mencionarse, además de las ya citadas, la Especialización en Gestión y Gobierno de Empresas Familiares, Maestría en Derecho Procesal, Especialización en Negocios Internacionales, Especialización en Derechos de Familia en Niñez y Adolescencia, Especialización en Finanzas Corporativas y Mercado de Capitales, etc.

5.2. Modelo pedagógico (y tecnológico) de los posgrados a distancia

El modelo pedagógico de la Universidad se sostiene en la importancia otorgada al soporte tecnológico, contando con una plataforma digital Canvas a la que migraron recientemente y recursos digitales coordinados desde un área específica de producción de materiales multimediales a nivel central. El área cuenta con 63 miembros y recursos que incluyen doce islas de edición y tres estudios de televisión (dos fijos y uno desmontable).

Buena parte de la tarea allí realizada se vincula a la producción de contenido digital y está a cargo de unos treinta técnicos que realizan las gestiones de contenido con los profesores, poniendo a su disposición herramientas tecnológicas y experiencias de usuario para pensar en el itinerario a proponer en la elaboración del material para los estudiantes, incluyendo lo que consideran los últimos avances del mercado digital. Cuentan con un “catálogo de innovaciones” que ofrece opciones a los profesores para “crear experiencias pedagógicas” que superen las propuestas habituales de EaD. El catálogo se enriquece con acciones de benchmarking, es decir, de un proceso continuo por el cual se toman como referencia los productos, servicios o procesos de trabajo de las empresas consideradas líderes, para compararlos con los propios y posteriormente realizan mejoras para implementarlas en el servicio que se ofrecen. Cuentan además con un “Sistema de Aprendizaje Multimedial” con marca registrada denominado SAM ® y una biblioteca virtual de reciente creación.

El diseño instruccional está definido por el Vicerrectorado Académico y tiene una misma estructura modular para grado y para posgrado en ambas modalidades, presencial y distancia. Todas las asignaturas tienen cuatro módulos organizados en cuatro ejes temáticos que contienen al menos tres actividades prácticas, una actividad práctica integradora y un trabajo prácti-

co final. Al final del módulo 2 y del módulo 4 se ofrecen las instancias examinadoras parciales. Los criterios de promoción, regularidad, etc. forma parte del mismo diseño instruccional y son constantes en ambas modalidades. Según señalan los entrevistados se tiende a que la oferta sea cada vez más homogénea y que se desdibujen las diferencias entre modalidades, proponiendo a futuro una suerte de “no modalidad”.

5.3. Evaluación y acreditación

La Universidad ha trabajado para llevar adelante propuestas académicas de posgrado en modalidad a distancia a partir del marco normativo ofrecido por la Resolución Ministerial 160/11. Esta norma fue considerada una oportunidad para avanzar desde la presencialidad hacia la EaD en una carrera de posgrado ya acreditada en su modalidad presencial y que la universidad tenía un camino recorrido. La evaluación puso especial énfasis en el modelo de educación a distancia, las mediaciones tecnológicas, la evaluación de los aprendizajes, la formación de los docentes en la modalidad, las oportunidades comunicacionales entre docentes y alumnos, el seguimiento mediado por tecnología, etc.. Una vez obtenido el dictamen y la resolución favorable de CO-NEAU, se otorgó el reconocimiento y la Resolución Ministerial que supone la habilitación correspondiente. Posteriormente, la experiencia acumulada en esa primera acreditación sentó las bases para diseñar un modelo de educación a distancia adecuado específicamente para el nivel de posgrado que orientó las presentaciones posteriores, inscriptas ya en el régimen de la modalidad virtual hasta la aprobación del SIED.

Como muchas universidades, especialmente aquellas de gestión privada, existe una política de no solicitar la categorización de sus carreras de posgrado, que en Argentina no es obligatoria como sí lo es la acreditación.

Referencias Bibliográficas

- Araujo, S. y Walker, V. (2019). *La evaluación de los posgrados a distancia en la Argentina*. Workshop “Educación de Posgrado en el Mercosur. Núcleo de Estudios Educativos y Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. 22 y 23 de agosto de 2019.
- Araujo, S. (2018). Mesa debate: Universidad, posgrado y formación de “masa crítica”. *Conferencia Regional de Educación Superior 2018*. Universidad Nacional de Córdoba, República Argentina.
- Araujo, S. (2017). La acreditación del posgrado en los países del Mercosur. Aproximaciones comparativas. *Jornadas de Investigación en la Educación Superior*, Montevideo.
- Araujo, S., Balduzzi, M., Corrado, R. y Walker, V. (2016). Evaluación y Acreditación de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay. Aproximaciones comparativas. En Lamfri, N. (Coord.) *Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay. Aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la Educación Superior*. Córdoba, Argentina: Encuentro Grupo Editor/Editorial Brujas.
- Araujo, S. M. (2014). La evaluación y la Universidad en Argentina: Políticas, enfoques y prácticas. *Revista de La Educación Superior*, 43(172), 57-77.
- Araujo, S. y Balduzzi, M. (2010). Transformaciones culturales, organización del trabajo y posgraduación en las dinámicas universitarias y extrauniversitarias. *Revista Argentina de Educación*. 2 (2), pp. 134-151.
- Becher, T. (1994). The significance of disciplinary differences. *Studies in Higher Education*, 19(2), 151-161. <https://doi.org/10.1080/03075079412331382007>
- Biglan, A. (1973). The characteristics of subject matter in different academic areas. *Journal of Applied Psychology*, 57(3), 195-203.
- Campi, W. (2018). Presentación. En Dari, N.; Baumann, P. (comp.) *Marcos regulatorios y modelos pedagógicos: un camino hacia la virtualización de la educación superior del MERCOSUR*. Bernal: Universidad Virtual de Quilmes.

- Campi, W. y Gutiérrez Esteban, P. (2018). La educación a distancia en Argentina a través de sus normas: de La ley 1597/1885 a la Resolución ministerial 2641-E/2017. En: Dari, N.; Baumann, P. (comp.) *Marcos regulatorios y modelos pedagógicos: un camino hacia la virtualización de la educación superior del MERCOSUR*. Bernal: Universidad Virtual de Quilmes.
- Cardelli, J. (2007). Educación superior, transnacionalización y virtualización. Un estudio de caso en Argentina. En: López Segrera, F. *Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Noviembre.
- Coïcaud, S. (2004). “La Red Universitaria de Educación a Distancia de Argentina –RUEDA- Una construcción participativa y solidaria”. En *Etic@Net, Revista científica electrónica de Educación y Comunicación en la Sociedad del Conocimiento*. Año II, N° 3. Publicación en línea, Granada (España).
- CONEAU (2010). Presidencia de la Nación. Ministerio de Educación. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria *Informe de Evaluación Externa de la Universidad Nacional de Quilmes*.
- CONEAU (2018). Presidencia de la Nación. Ministerio de Educación. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria *Informe Evaluación y Acreditación Universitaria en Argentina*. Disponible en www.coneau.gob.ar
- CONEAU. (2019). Presidencia de la Nación. Ministerio de Educación. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. *Catálogo de Posgrados Acreditados 2018*. Consultado en mayo de 2019. <https://www.coneau.gob.ar/buscadores/posgrado/>
- Dabat, G. (2016). “La construcción de las condiciones para la Bimodalidad en la Universidad Nacional de Quilmes”, en Villar, A. (comp.) *Bimodalidad: Articulación y Convergencia en la Educación Superior*. 1a ed. - Bernal: Universidad Virtual de Quilmes.
- Dávila, M. (2012). Tendencias internacionales en posgrado. *Revista Integración y Conocimiento* Vol.1, pp. 18-26. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/5630>

- De la Fare, M. y Lenz, S. (2012). *El posgrado en el campo universitario. Expansión de carreras y productividad de tesis en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: IEC-CONADU.
- Di Marco, C., Zelaya, M., García, L. (2019). “De la educación a distancia a la virtualidad: un crecimiento acelerado en la formación de posgrado en la Argentina”. Workshop *Educación de Posgrado en el Mercosur*. Núcleo de Estudios Educativos y Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. 22 y 23 de agosto de 2019.
- Escudero, M. C. y Salto, D. J. (2019). Más mercado, menos Estado: El financiamiento de los posgrados en Argentina. *Espacios en Blanco. Revista de educación*, 1(29), 65–84.
- Escudero, M. C.; Salto, D. y Zalazar Giummarresi, R. (2016). El financiamiento de los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en perspectiva internacional y comparada. En Lamfri, N. (Coord.) *Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay. Aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la Educación Superior*. Córdoba, Argentina: Encuentro Grupo Editor/Editorial Brujas.
- Gallino, M y Juárez Jérez, H. (2010). La formación docente a partir de una carrera de posgrado en entornos virtuales, en Virtualidad, Educación y Ciencia. Año 1, N° 1. UNC, CEA (pp. 65 a 90).
- García, L. et al. (coord.) (2016). “Situación actual del posgrado en Argentina, Brasil y Paraguay: carreras, estudiantes y egresados”. En Lamfri, Nora Z. *Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay: aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la educación superior*. 1ª ed. Córdoba: Encuentro Grupo Editor (pp 75-147).
- González, A. y Roig, H. (2018). Normativa de educación a distancia para la universidad argentina: avances y desafíos pendientes. *Virtualidad, Educación y Ciencia*. 16 (9), pp. 152-157.
- Grau, J. (2014). “Educación a Distancia en la Argentina: evolución y contexto”. En Fundación para el Desarrollo de los Estudios Cognitivos; Maestría en Gestión de Proyectos Educativos Educación a Distancia.
- Krotsch, P. (1996). El posgrado en la Argentina: una historia de discontinuidad y fragmentación. *Pensamiento Universitario*, 4/5, pp. 43-56.

- Krotsch, P. (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En Krotsch, P. (organizador). *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*. La Plata, Argentina: Ediciones Al Margen.
- Lamfri, N., Naveiro, S. y Salto, D. (2019). *Las carreras de posgrado a distancia en la Argentina*. Workshop “Educación de Posgrado en el Mercosur”. Núcleo de Estudios Educativos y Sociales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. 22 y 23 de agosto de 2019.
- Landoni, P. (2010). El debate sobre la creación de una Agencia de Acreditación en Uruguay: influencias externas y tensiones internas. *Revista de la Educación Superior*, 2 (2), pp. 96-110. Recuperado de: <http://www.revistaraes.net>
- López, S. (2018). “Modelos pedagógicos en la educación a distancia: el caso de la Universidad Nacional de Quilmes en Argentina”, en Dari, N.; Baumann, P. (comp.) *Marcos regulatorios y modelos pedagógicos: un camino hacia la virtualización de la educación superior del MERCOSUR*. Bernal: Universidad Virtual de Quilmes (pp.137-148).
- Marquis, C. (1998). Acreditación y desarrollo de los posgrados en Argentina. En C. Marquis, F. Spagnolo, & G. Valenti Negrini (Eds.), *Desarrollo y Acreditación de los Posgrados en Argentina, Brasil y México. Textos para una mirada comparativa*. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.
- Mena, M. (2014). La Educación a Distancia: prejuicios y desafíos de la modalidad. Entrevista realizada por Andrés Sebastián Canavoso. VESc - Año 5 - Número 8 – 2014. <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/vesc>
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2017-2018. Secretaría de Políticas Universitarias, Departamento de Información Universitaria. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/sintesis-de-informacion-universitaria-2016-2017>
- Miranda, E. M. y Salto, D. J. (2015). Dinámicas Público-Privadas en el Posgrado en Argentina: Redefiniciones de las Tradicionales Fronteras en la Educación Superior. En: Vidal Peroni, V. (Ed.) (2015). *Diálogos sobre as Redefinições no Papel do Estado e nas Fronteiras entre o Público e o Privado na Educação* (pp. 276–294). São Leopoldo: Oikos.

- Moretta, R. y Martín Lorenzatti, M. (2016). “Estrategias institucionales para la democratización del acceso y la permanencia en la Educación Superior, desde la perspectiva de los docentes”. En: III Congreso Internacional de Educación “Formación, Sujetos y Prácticas”. IELES-Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de La Pampa. General Pico, La Pampa.
- Moretta, R. y Martín Lorenzatti, M. (2015). El derecho a la educación en las normativas institucionales: Universidad Nacional de La Pampa y Universidad Nacional de Río Cuarto. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Nieto, H. y De Majo, O. (2011). “Historia de la educación a distancia en la Argentina (1940-2010)”. En *Signos Universitarios*, vol. 30, n° 46. USAL, Argentina.
- Presidencia de la Nación. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Universidades. Secretaría Ejecutiva de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES). Portal Institucional. Consultado en mayo de 2019. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/consejos-regionales-es>
- Salto, D. J. (2018). Quality assurance through accreditation: When resistance meets over-compliance. *Higher Education Quarterly*, 72(2), 78–89. <https://doi.org/10.1111/hequ.12151>
- Salto, D. J. (2014). Governance through the market and the state: Postgraduate education in Argentina. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 66(1), 61–74. <https://doi.org/10.13042/Bordon.2014.66104>
- Santángelo, H. (2003). “La Educación a Distancia y el Reconocimiento Oficial”, en MECyT/SPU. PUGLIESE, Juan C. (edit.) *Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*. Buenos Aires (pp. 64-72).
- Tovillas, P. (2019). Procesos de evaluación de la educación a distancia. *Actas de III Jornadas de Educación a Distancia y Universidad*. FLACSO-Sede Académica Argentina, pp. 31-35.

Regulaciones de organismos de educación de la Argentina

Ley de Educación Superior 24.521/95.

Resoluciones Ministerio Nacional N° 1.168/97, N° 160/11, N° 1.717/04, N° 1.423/98, N° 1.716/98, N° 2.641/17.

Decreto 499/95.

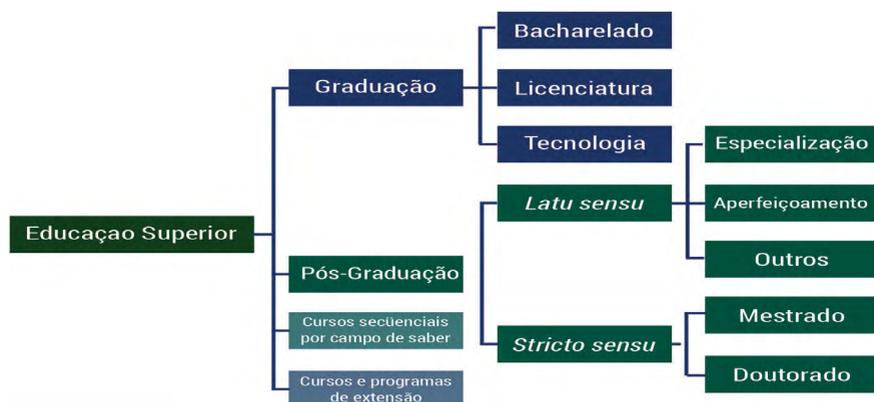
4

A PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA NO MERCOSUL. FORMATOS, REGULAÇÕES E ACREDITAÇÃO: O CASO BRASILEIRO

1. Estrutura da Regulação da Educação Superior Brasileira: Pós-Graduação Lato Sensu e Stricto Sensu: Descrição do campo de pesquisa

A pesquisa do caso brasileiro Unicamp¹ dentro do projeto geral do NEIES transitou pela análise de novas culturas de produção de conhecimento investigando o contexto nacional, na estrutura da educação superior brasileira, e o formato institucional de três instituições que oferecem cursos de pós-graduação na modalidade de educação a distância (EaD) atravessadas transversalmente pelas políticas de avaliação e regulação do Estado brasileiro através do Ministério da Educação.

Estrutura da educação superior brasileira



1 *Todo o conteúdo deste Informe Setorial está referenciado no trabalho das equipes que desenvolveram seus estudos para elaborar o caso brasileiro. A Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, através do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional -LaPPlanE- e os pesquisadores convidados das equipes da Universidade Estadual de Londrina _UEL e Universidade regional de Blumenau – FURB cujos nomes seguem como referências bibliográficas e seus textos completos integram o in Relatório de pesquisa – Projeto 02/2018-2019 – Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. A pós-graduação a distância no Mercosul: formatos, regulações e acreditação: o caso brasileiro. Núcleo de Estudios e Investigaciones em Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR A pós-graduação a Distância no Mercosul. Formatos, regulações e acreditação: o caso brasileiro / organização: Luis Enrique Aguilar e outros. – Campinas, SP: FE/ LaPPlanE, 2019.*

No Brasil, são oferecidos, no âmbito da pós-graduação EaD 15.425 cursos *lato sensu* (especialização e aperfeiçoamento em diferentes áreas de conhecimento) e 5 programas *stricto sensu* (mestrado semipresenciais que contam com 104 instituições de Educação Superior IES- associadas). As esferas pública e privada se configuram a partir da avaliação resultando em processos de recomendação e ou reconhecimento no caso dos programas *stricto sensu* e credenciamento e credenciamento de instituições que oferecem os cursos *lato sensu*.

Pós-graduação *stricto sensu* no Brasil



As instituições de educação superior ajustam o seu desenvolvimento à especificidade da regulação desta modalidade, ao horizonte local, nacional e global das perspectivas que se desenham a partir das inovações tecnológicas e à peculiaridade que assumem os conceitos de inclusão e expansão nestas esferas e demandas de mercado.



Mapa 1: Elaboração equipe UEL – Universidade Estadual de Londrina

2. Pós-Graduação Lato-Sensu EaD. Cursos por área, instituições, atores/gestores objeto de pesquisa

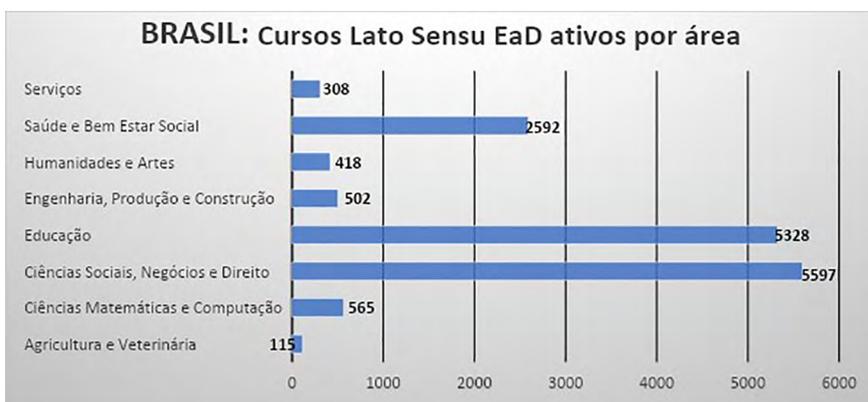


Gráfico 1: Elaboração equipe UEL – Universidade Estadual de Londrina

Investigamos o desenvolvimento institucional da pós-graduação EaD na *Universidade Federal de São Carlos UFSCar*, no *Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo IFSP* e na *Universidade Estácio de Sá, UNESA*. As três instituições encontram-se em São Paulo, um estado que reúne características especiais do ponto de vista do número de instituições universitárias existentes, das dimensões demográficas para a pesquisa, da localização das universidades como também buscar a centralidade da formulação da política e do exercício da regulação o que nos permitiu selecionar *atores principais* na elaboração, implementação e gestão da política de pós-graduação a distância. Escolhemos: (a) um Formulador nacional de Políticas Públicas; (b) um Gestor nacional de Políticas Públicas; (c) uma Liderança nacional de destaque na estrutura oferta educacional específica do Estado; (d) uma Liderança nacional de destaque na estrutura da oferta de Pós EaD na esfera pública; (e) uma Liderança nacional de destaque na estrutura da oferta de Pós EaD na esfera privada; (f) um Gestor institucional de Pós EaD de IES Pública- Caso 1; ²(g) um Gestor institucional de Pós-EaD de IES Privada- Caso 2³.

3. Origem e desenvolvimento: O marco regulatório e a perspectiva histórica na análise da pesquisa: linha de tempo e pontos de clivagem

A principais características dos cursos e programas de pós-graduação a distância no Brasil assim também como seu desenvolvimento histórico até o presente nos remetem à *análise temporal de desenvolvimento do marco regulatório* e à importância do papel homogeneizador que este assumiu no tempo. Os exer-

2 Formulário / instrumento de pesquisa acessível in: https://docs.google.com/forms/d/18vW1mX3ERCFZKecu_O9ggnuGpHMykM8VusfWweoIRd8/edit

3 Formulário / instrumento de pesquisa acessível in: https://docs.google.com/forms/d/10NLemBXwFvIhOKhvhr-KvqQdbUmXLqPUNZyeQUzr_wU/edit

cícios comparativos envolvendo a análise de políticas públicas educacionais têm sido frequentemente subsidiados pela análise do marco regulatório e esta tem se convertido numa tendência teórico-metodológica nos estudos comparativos de políticas públicas. Duas propriedades podemos distinguir nesta afirmação: por um lado, a dependência cada vez maior do marco regulatório em sua capacidade de estruturar a implementação e a gestão da política pública atribuindo capacidade de decisão e responsabilidade sobre a implementação da política à determinada sequência de ações e, por outro, os atores institucionais que possuem diverso grau e capacidade de decisão institucional diferenciando-se assim quando analisamos as esferas pública e privada.

Cabe frisar que, no Brasil, o marco regulatório do ensino superior à distância é balizado em especial pelo Decreto nº 9.057/2017, o qual *“Regulamenta o art. 80 da Lei 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”*, sendo que o Decreto engloba o ensino de pós-graduação na modalidade à distância em seu capítulo III: *“da oferta de cursos na modalidade de a distância na educação superior”*. Ainda, há resoluções e portarias que disciplinam o tema e são emanados pelo poder executivo federal. Salienta-se a existência de movimentos legislativos na área, como o Projeto de Decreto Legislativo nº 961/2018, que visa sustar o citado Decreto 9.057/2017, bem como audiências públicas recentes, a exemplo da realizada em 06/06/2019, sobre *“Políticas para Educação à Distância”*, oriunda do Requerimento 109/2019, ocorrida na Câmara dos Deputados, o que denota constante *efervescência política* da área na agenda do legislativo.

Por outro lado, e acompanhando o papel atribuído ao marco regulatório na implementação da política, reconhecemos a importância da leitura histórica do desenvolvimento institucional que a própria política pública em análise experimenta em todos e cada um dos países da rede consideradas aqui, todas as osci-

lações institucionais, econômicas e políticas com impacto direto no rumo das políticas e seu escopo ou abrangência.

O método histórico subsidia assim *análises temporais (históricas, com clivagens e linhas de tempo)* da reflexão para permitir análises de pontos de partida e desenvolvimento em cada país e em cada instituição.

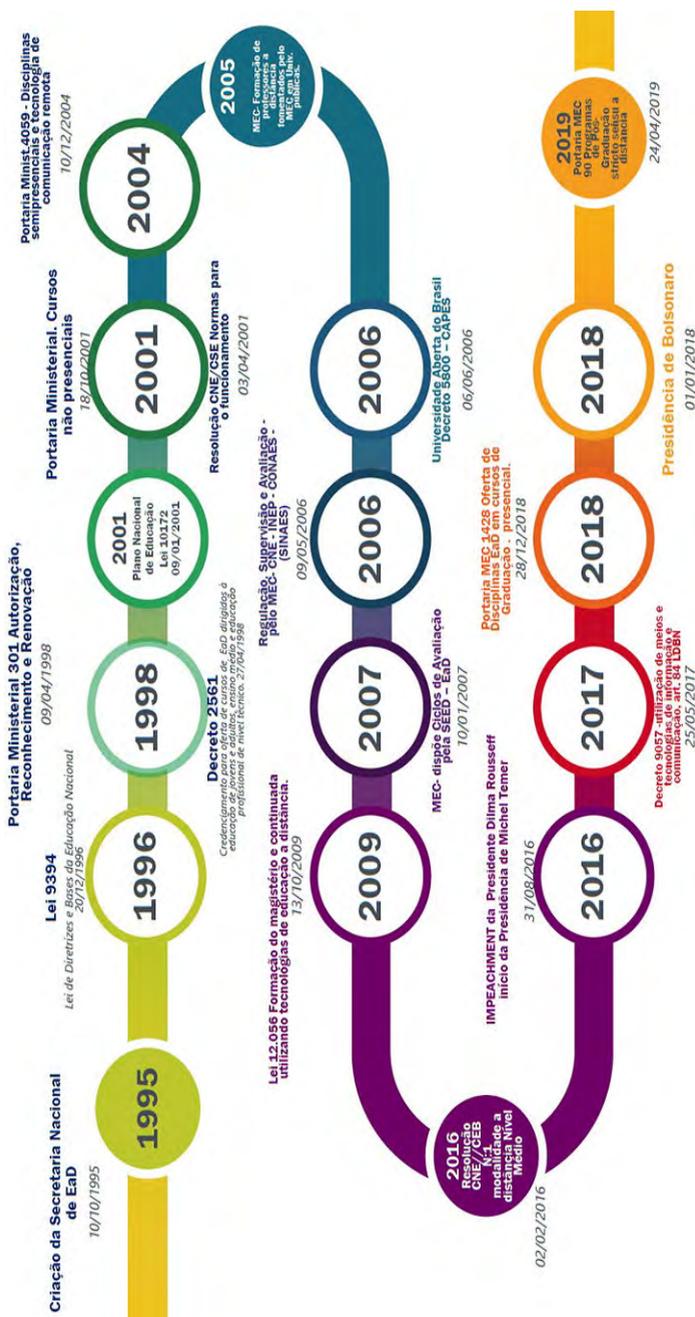
Este, o desenvolvimento, pode ser diverso - convergente ou divergente, e também acompanhar processos políticos regionais *simultâneos* e, desde este ponto de vista, o que observamos neste desenvolvimento no caso brasileiro, mostra as seguintes convergências:

- a presença de política pública específica para os cursos de pós-graduação *lato sensu* nos Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDI's)⁴ das três Instituições e as seguintes divergências quando analisamos as instituições desde a lógica das esferas pública e privada: uma vez que no caso das Instituições públicas essa política se configura como um projeto futuro, em andamento, ao passo que na instituição privada, caso da Universidade Estácio de Sá, essa política é presente há cerca de 10 anos, desde 2009, o que marca com nitidez uma tendência onde os modos de atuação na esfera pública e privada se diferenciam distanciando-se especificamente no que diz respeito a como são adotadas as decisões vinculadas às ações institucionais de implementação de políticas de pós-graduação a distância. A linha de tempo:

⁴ O PDI consiste num documento onde a instituição de educação superior assume um compromisso perante o Ministério da Educação no que diz respeito a metas, objetivos e estratégias para atingi-las. Deve ser elaborado para um período de 5 (cinco) anos.

O caso brasileiro: linha de tempo, com clivagens de marco regulatório.

Período 1995 - 2019



4. Análise da relação entre políticas de regulação e avaliação atravessadas pelo entrecruzamento de políticas de expansão e desenvolvimento da utilização da tecnologia remota: As esferas pública e privada

A identificação das tendências e mudanças institucionais produzidas pela modalidade virtual de cursos de pós-graduação que podem significar novas lógicas e processos de mudança nas culturas de produção de conhecimento e sua articulação com *políticas de avaliação e regulação* estatal. É possível afirmar que a regulação e avaliação estatal evidenciam uma clara diferenciação para cursos *lato sensu* e programas *stricto sensu* inicialmente em três sentidos:

- a) na forma em que desenham a relação com a regulação e avaliação;
- b) na forma em que desenham as estratégias de expansão se utilizando da tecnologia remota; e
- c) na forma em que ocorre o processo decisório em nível institucional nas esferas pública e privada.

Os congressos acadêmicos sobre educação e pós-graduação a distância organizados por associações acadêmicas envolvendo instituições públicas⁵ e privadas⁶ vêm mostrando - especialmente na última década (2009-2019) -, preocupações que podem ser reunidas em torno de:

5 Ver mais in: ANPed. GT – VERSUTI, A. C., UNICAMP- GT: Educação e Comunicação /n.16, Educação e comunicação - Educação à distância: problematizando critérios de avaliação e qualidade em cursos on-line <http://27reuniao.anped.org.br/gt16/t162.pdf>

6 Ver mais in: ABED Associação Brasileira de Educação a distância e <https://abmes.org.br>

-a crescente *disseminação* das novas tecnologias;

-a *celeridade* com que ocorre a sua incorporação a processos educacionais e de comunicação *remota* em instituições educacionais;

-a relação que se estabelece entre estas dinâmicas institucionais e as formas de regulação estatal e sintetizando estas preocupações, o debate entre *inclusão, expansão e qualidade* que se articula com os *formatos e configurações institucionais* nestas esferas.

Na esfera pública, de modo mais amplo, a oferta da Pós-graduação em EaD está vinculada à formação continuada de profissionais (incluída a qualificação para atuação docente na educação superior), na área de educação e em outras áreas profissionais. Na esfera privada, os cursos de especialização se expandiram rapidamente pelo país, em todas as áreas, expansão ancorada na autonomia das instituições universitárias, reforçada pela demanda reprimida da oferta pública de pós-graduação e alimentada pelas propriedades de um modelo de massa (Moran, 2011): quantidade, economia de escala, atendimento simultâneo a grandes contingentes, abrangência territorial extensiva, ações agressivas de captação de matrículas e *marketing*.

Os mestrados profissionais em rede nacional ofertados a distância no Brasil por instituições universitárias públicas no Brasil identificam programas de qualificação de professores, consoante diretriz prevista pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) para a formação inicial (contingente) e para a formação continuada (complementar) com a utilização de recursos de educação a distância e consoante metas do Plano Nacional de Educação (Metas 14 a 18), portanto, conducentes à implementação das políticas públicas educacionais no Brasil.

Os quatro programas descritos (Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional *PROFMAT*, Mestrado Profissional em Filosofia - *PROF-FILO*, Mestrado Nacional Profissional em Ensino de Física – *MNPPEF* e Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica em Rede Nacional – *ProfEPT*) procedem de iniciativas e de movimentos oriundos de associações profissionais corporativas da área científica ou profissional, respaldadas por incentivos provenientes de órgãos governamentais, vinculados ao MEC.

É possível afirmar que a resposta do Estado a estas preocupações ocorre a *posteriori regulando e avaliando*. Também é possível afirmar que deste processo de regulação e avaliação se depreende uma afirmação que é inerente aos processos regulatórios e avaliativos na medida em que *prescreve normas e diretrizes de estrutura e funcionamento homogeneizando*. Entretanto é muito provável que esta tendência a homogeneizar seja superada pelos *processos de desenvolvimento institucional* que são diferentes na esfera pública e privada.

Os PDIs das instituições públicas pesquisadas mostram com clareza a preocupação com as políticas de inclusão de cidadãos excluídos e incorporação dos avanços tecnológicos misturando a presencialidade com o uso de tecnologia remota. Já na esfera privada, a inclusão pode oferecer outras motivações onde aparecem explicitamente as *lógicas de mercantilização* que lhe são próprias. Esta diferenciação não apenas ocorre pela natureza e peculiaridade das lógicas de cada esfera como pela *celeridade dos processos de decisão e o nível de investimento de recursos em tecnologia remota* que atuam como pressão por flexibilizar cada vez mais a regulação estatal.

Quando o debate se focaliza na questão da qualidade, e para além da regulação formal da observância que normatiza dos pré-

-requisitos e requisitos de funcionamento, interessa destacar duas questões:

-as virtudes da *interação virtual* e como esta se converte num efetivo suporte para a formação de *comunidades de aprendizagem* e também de *controle da qualidade da oferta a distância* por um lado e por outro,

-uma *crescente reestruturação institucional* em termos de *organização e qualificação* para assimilar as mudanças que se impõem ao processo de aprendizagem convencional.

Os gestores do macro sistema de regulação do Estado, Conselho Nacional de Educação (CNE) e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) focam a ação em cima dos processos avaliativos entendendo que o marco regulatório é de constante aperfeiçoamento e ajuste às configurações que vai assumindo o sistema de pós-graduação regulado. Tem-se induzido um amplo debate nacional sobre a temática da regulação e sobre o conceito de recomendação. O Grupo de Trabalho -com representação das esferas pública e privada- criado no interior da CAPES e os debates nacionais reforçam a estrutura de decisões das Diretorias de Educação a Distância e Avaliação, respectivamente, atendendo a um hiato normativo que ocorreu desde a sanção da LDB em 1996 até 2005 e os novos dispositivos de 2019. Uma experiência pública criada pela CAPES é o Programa de Mestrado Profissional para Professores da Educação Básica (*ProEb*) de caráter semipresencial. A caracterização dos programas de mestrado profissional na modalidade a distância pode se delinear controversa. Nenhum programa identifica sua oferta como desenvolvida na modalidade EaD. O *ProfMat* declara ser um curso semipresencial. A matriz curricular do Programa assinala que as disciplinas obrigatórias são presenciais; as disciplinas eletivas podem ser ministradas na forma presencial ou semipresencial. Igualmente, o *ProfEPT* afirma ser ofertado

na modalidade semipresencial. O Edital de Ingresso do Exame Nacional deste Programa informa que as disciplinas obrigatórias são ofertadas na modalidade presencial, mas parte da sua carga horária podem ser a distância; outras atividades didáticas do curso poderão ser presenciais ou a distância, a critério das instituições associadas integrantes da rede nacional. O *Prof-Filo* é apresentado como “predominantemente presencial”; o Programa oferece a possibilidade da oferta de algumas disciplinas optativas “a distância, preferencialmente na modalidade semipresencial”. Os documentos institucionais do *MNPEF* são omissos na caracterização da modalidade. A SBF, na proposta apresentada à Capes, esclarece que o Programa será “oferecido em âmbito nacional, de forma presencial sempre que possível”⁷.

Alguns destes programas (ProfMat e ProfEPT, por exemplo) assinalam explicitamente a vinculação dos mesmos à consecução de metas do Plano Nacional de Educação (PNE), sobretudo das metas 14 a 18, que tratam da formação continuada de profissionais da educação e de sua valorização e da expansão dos programas de pós-graduação. Particularmente, a Meta 16 pretende, até 2024, “*formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica*”, além de “*garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino*”. As justificativas para a implantação dos programas também mencionam sua colaboração para a realização do Plano Nacional

7 Profmat – Sociedade Brasileira de Matemática / Instituto Nacional de Matemática Aplicada / CAPES <http://www.proformat-sbm.org.br/organizacao/apresentacao/>

ProfQui – Universidade Aberta do Brasil CAPES-Sociedade Brasileira de Química e Instituto de Química da UFRJ <https://profqui.iq.ufjf.br>

ProfArtes Universidade do Estado de Santa Catarina UDESC <https://www.udesc.br/ceart/profartes>

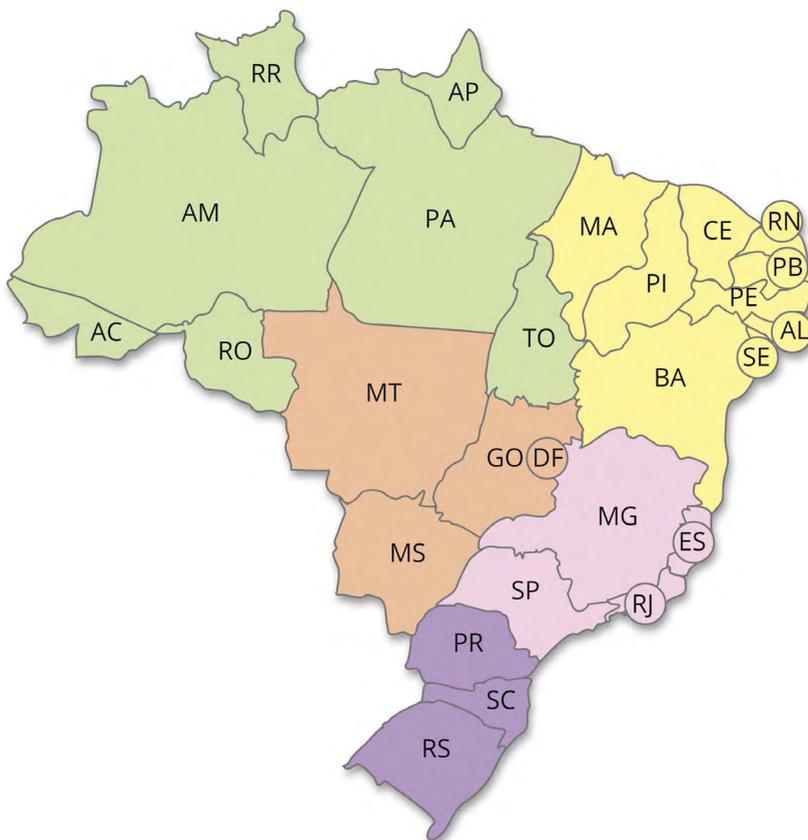
ProfBio Universidade Federal de Minas Gerais UFMG – Instituto de Ciências Biológicas (Sede) <https://www.icb.ufmg.br/institucional/96-pos-graduacao/666-mestrado-profissional-em-ensino-de-biologia-em-rede-nacional-profbio>

ProfFilo Universidade Federal do Paraná IES Associadas UFPR <http://www.humanas.ufpr.br/portal/prof-filo/universidade-federal-do-parana/>

de Pós-Graduação em cada área. A LDB prevê o uso de recursos e tecnologias a distância para formação continuada e a capacitação dos profissionais do magistério. Atrelado a isso, o PNE traz a formação continuada dos profissionais da educação e da EaD como política pública. Entretanto desde o nível da macrogestão é possível afirmar que ainda não há uma política de pós-graduação a distância e sim, o que há é um conjunto de normas e formas de avaliação em curso. Ao nos apoiar em dados para afirmar a necessidade de ajustes às ações até agora empreendidas em pós-graduação EaD no país, resgatamos o papel da CAPES em favor da pós-graduação *stricto sensu* como uma política de expansão em benefício de todas as regiões do Brasil.

A ênfase no *stricto sensu*, do ponto de vista da regulação, mostra por contraste que o *lato sensu*, não possui regulação forte o que nalguma medida permite compreender seu desenvolvimento desregulado e, em certa medida, mercantilizado. Os gestores institucionais públicos de pós-graduação EaD participam através de três possibilidades neste desenvolvimento: a) uma oferta por iniciativa institucional dos seus quadros que compreendem e se sensibilizam com demandas, b) aderindo a programas nacionais em rede como o ProfEPT para a implementação de Mestrados Profissionais, c) para aumentar abrangência de atuação institucional e evitar a evasão. Configuram todos seus afazeres e regulações institucionais à normativa reguladora da CAPES pois com ela estabelecem também relações de fomento.

Observe-se esta peculiaridade dos institutos federais com seus Mestrados Profissionais em Educação Profissional e Tecnológica em Rede:



Fonte: <https://profepf.ifes.edu.br/iasmapa>

5. Análise das instituições que integram o caso brasileiro: Regulações e formatos.

As instituições públicas, IFSP e UFSCar, obtiveram financiamento e iniciaram a oferta em EaD pela adesão a programas do governo federal (IFSP no e-Tec Brasil e a UFSCar na UAB), programas que integram políticas públicas de expansão da edu-

cação profissional e tecnológica e da formação de professores para a educação básica, respectivamente. Da análise da oferta da modalidade a distância na UFSCar surgem alguns elementos importantes para a compreensão e discussão da singularidade do modelo nacional de oferta:

- a busca de equiparação plena dos cursos entre as modalidades presencial e EaD;

- a disseminação dos recursos e ferramentas das TICs pelos diferentes cursos da Instituição;

- a produção própria do material didático – talvez na contracorrente da tendência de terceirização desta produção na esfera privada; a extensão dos resultados à sociedade mediante a divulgação dos trabalhos de investigação sobre a modalidade e o material didático produzido;

- o provimento de uma infraestrutura própria (técnica, pedagógica e de gestão, em particular), entre outros.

Da descrição do curso de Especialização em Educação e Tecnologias da UFSCar ainda desponta a possibilidade de construir formatos inovadores de cursos na modalidade, com arranjos “*abertos, flexíveis, híbridos e integrados*”. O desenho do curso remete a algumas reflexões pertinentes: a composição da matriz curricular e a distribuição dos componentes, de uma parte, pode comprometer a unidade do curso pela segmentação dos conteúdos; de outra parte, o arranjo comporta a flexibilidade de itinerários de formação e de ritmo de estudos de escolha do estudante.

A Universidade Estácio de Sá, pouco antes da sua expansão e da oferta de cursos em EaD, se transforma de entidade filantrópica em empresa com fins lucrativos, abre seu capital na Bolsa e se associa a uma empresa de investimentos. O desenvolvimento

institucional, em cada universidade, permite compreender o espectro da oferta dos cursos e programas. Nas instituições, a trajetória histórica da oferta de Pós-graduação em suas diferentes modalidades tem a marca da sua finalidade e da sua experiência e expertises.

Os PDIs mostram, em alguma medida, um processo ainda em desenho institucional, uma modalidade em progresso mesmo que lento institucionalmente. A ampliação da oferta institucional e a facilitação de acesso aos cursos a distância pelos alunos são otimizadas pela criação e instalação de polos de apoio pelas instituições ofertantes. O Decreto Federal 9057/2017 caracteriza polo de educação a distância como a *“unidade descentralizada da instituição de educação superior, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância”*. Dos polos de apoio exigem-se prover e *“manter infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada aos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso”*. Na regulamentação do Decreto Federal, o MEC possibilita que *“as atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas no PDI e PCC”* sejam *“realizadas na sede da IES, nos polos EaD ou em ambiente profissional [g.n.], conforme definido pelas DCN”*.

Observa-se que a introdução de EaD nos cursos de pós-graduação poderá encontrar-se em tensão entre a promessa de redução de custos da EaD e a introdução de uma inovação educacional que represente novas formas de incluir e aprender. A oferta pública dos cursos de pós-graduação stricto e *lato sensu* em EaD no Brasil constrói sua trajetória em instituições universitárias. Quando diferenciadas, as eventuais peculiaridades dos padrões e formatos, adotados nessas instituições, não eliminam a circunstância do surgimento de um modelo próprio, que caracteriza certa singularidade da oferta brasileira. A compreensão

desse modelo brasileiro de oferta de pós-graduação na modalidade a distância não prescinde do exame das ofertas concretas e dos arranjos institucionais específicos.

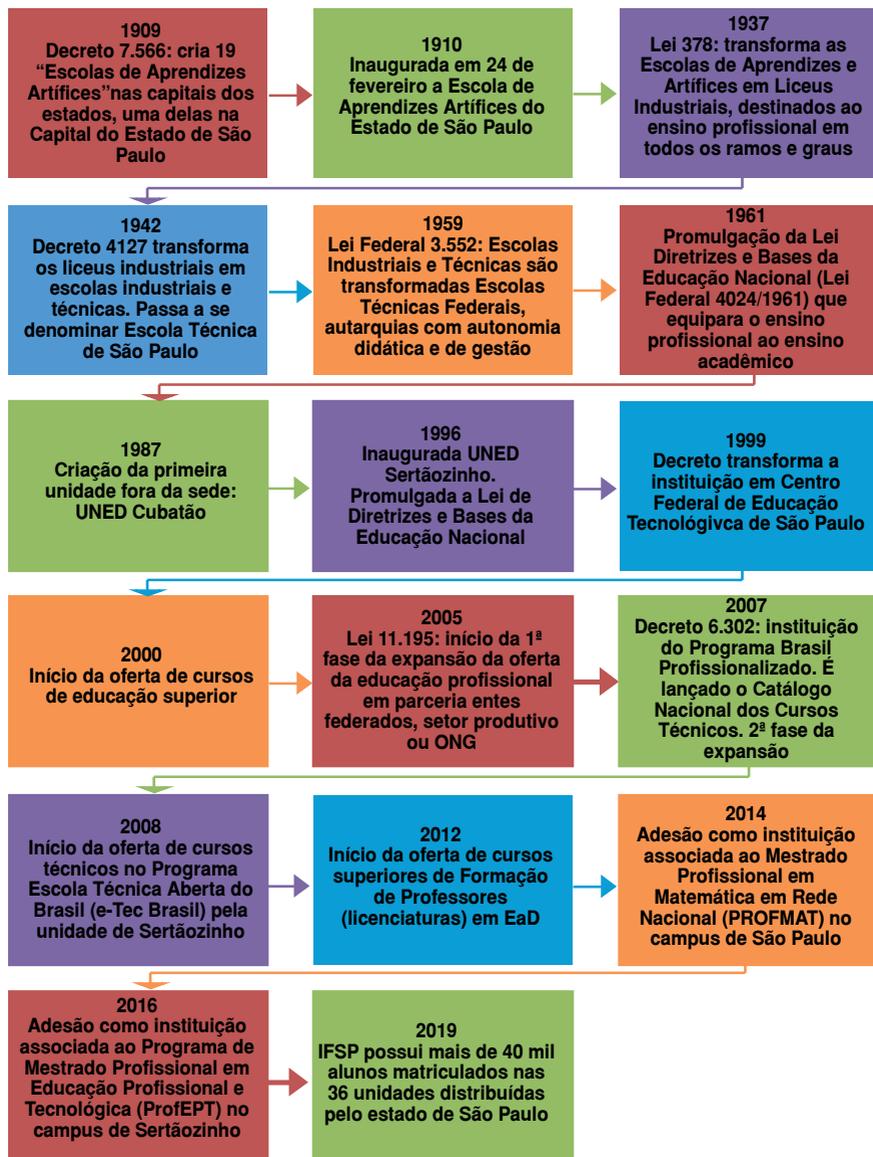
A configuração dos modelos e formatos organizacionais, pedagógicos e tecnológicos dos cursos e programas de Pós-graduação *stricto* e *lato sensu* na modalidade a distância no Brasil (circunscritos à especialização e aos mestrados profissionais) foi elaborada a partir da descrição e da análise das formas concretas da oferta – isto é, de como esses modelos e formatos são efetivamente implantados pelas instituições - em três instituições de educação superior no Brasil: Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP e Universidade Estácio de Sá – UNESA.

A UFSCar e o IFSP são instituições públicas federais e a UNESA, uma instituição privada.

Observem-se as linhas de tempo das três instituições e seus respectivos mapas de expansão: e de um modo geral é possível afirmar que há três *pontos de partida* e três tempos históricos de *desenvolvimento institucional*; três modelos de expansão e convergências e divergências quanto ao ritmo de desenvolvimento em relação ao marco regulatório; em relação à trajetória de financiamento público do sistema de pós-graduação e às mudanças no financiamento público e especialmente no financiamento privado deste desenvolvimento; três ritmos marcadamente diferentes: na esfera pública onde desponta a nova configuração da Educação Profissional e Tecnológica dos Institutos Federais e o contraste com a tradição da Universidade Federal de São Carlos em termos de estrutura acadêmica e organizacional; na esfera privada a celeridade que observa-se na expansão atrelada a estruturas de decisão e fontes de financiamento completamente divergentes das verificadas na esfera pública.

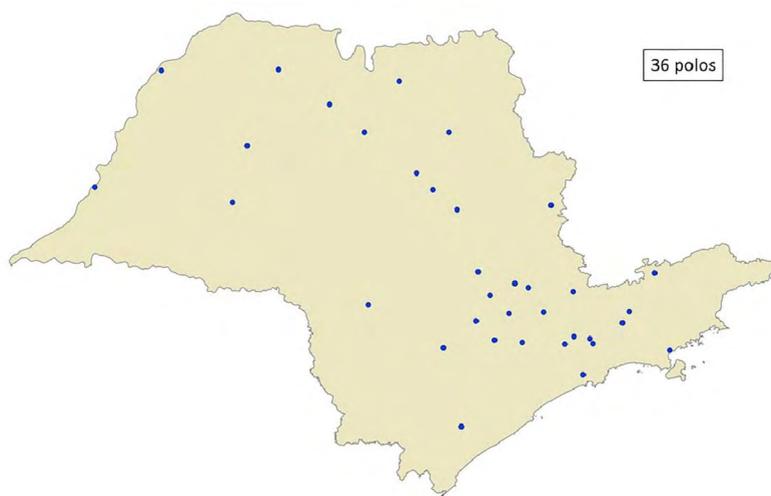
O Instituto Federal de São Paulo utiliza a *estratégia de instalação de polos* no desenvolvimento e expansão da Pós-Graduação a distância e conta com 36 polos presenciais de EaD; a Universidade Federal de São Carlos, aposta numa estrutura de campi e polos para desenvolvimento e expansão da Pós-Graduação a distância e conta 4 campi e 18 polos presenciais 56 cursos *lato sensu* e 75 *stricto sensu* e a Universidade Estácio de Sá conta 8 campi e 145 polos presenciais de EaD.

Linha do tempo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – IFSP



Fonte: Elaboração própria Sacilotto, J.V. a partir de dados institucionais.

***Distribuição dos polos EaD da Pós-Graduação
Instituto Federal de São Paulo - Brasil***



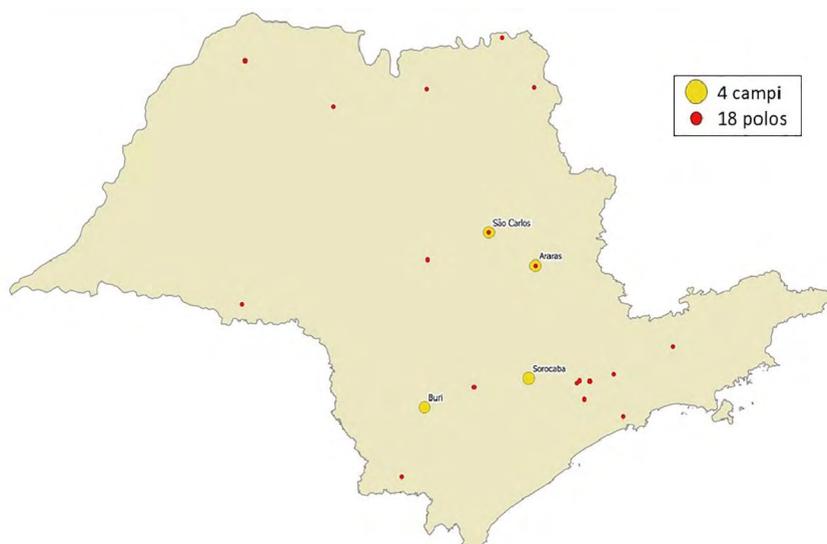
Fonte: Elaboração própria de Rodrigues Filho, J.A.F. e Sacilotto, J.V.

Linha do tempo Universidade Federal de São Carlos



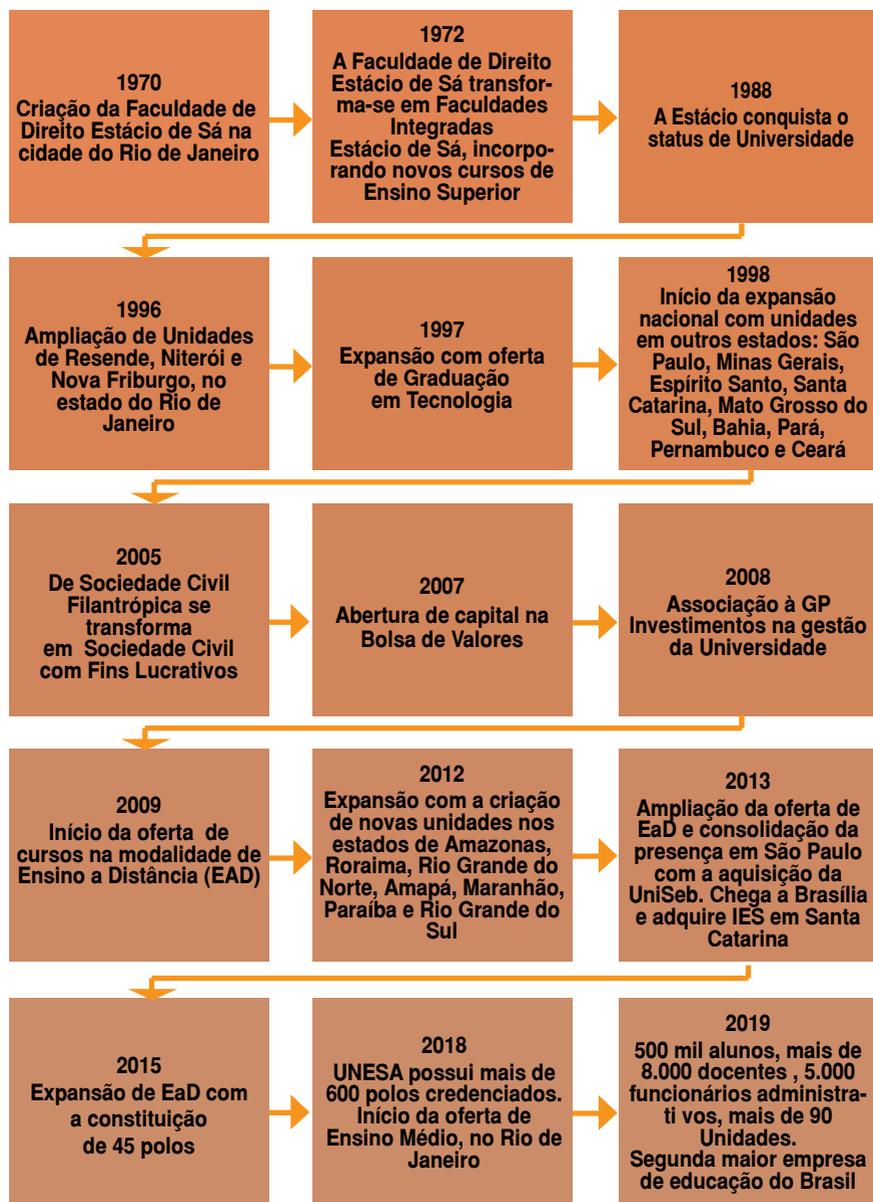
Fonte: Elaboração própria Sacilotto, J.V. a partir de dados institucionais.

***Distribuição dos campi e polos EaD da Pós-Graduação
Universidade Federal de São Carlos - São Paulo - Brasil (2019)***



Fonte: Elaboração própria de Rodrigues Filho, J.A.F. e Sacilotto, J.V.

Linha do tempo Universidade Estácio de Sá UNSA



Fonte: Elaboração própria Sacilotto, J.V. a partir de dados institucionais.

Distribuição dos campi e polos EaD da Pós-Graduação Universidade Estácio de Sá - São Paulo - Brasil (2019)



Fonte: elaboração própria de Rodrigues Filho, J.A.F. e Sacilotto, J.V.

6. Análise comparativa

A identificação, (a partir de uma perspectiva comparativa), as *convergências e divergências - semelhanças e/ou diferenças* entre os programas de pós-graduação nas esferas pública e privada. Importante ressaltar que as instituições privadas de educação superior investiram na oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* presencial e a distância uma vez que este tipo de curso não demanda nenhum tipo de regulação por parte do governo Federal. Para oferecê-los basta que a instituição seja credenciada. Muito recentemente o MEC passou a exigir que os cursos desta modalidade fossem informados apenas para fins de publicidade dos mesmos. A diversidade identificada na oferta dos cursos pode ser resultado da autonomia universitária que concede certas flexibilidades às instituições para atender demandas locais e

regionais e aproveitar oportunidades de mercado. As oportunidades de mercado que demarcam os cursos de pós-graduação *lato sensu* estão situadas especialmente na esfera privada, não obstante os cursos de especialização e aperfeiçoamento (e outros a título de *extensão universitária*) de universidades públicas não serem gratuitos. Eles não estão vinculados às vice-reitorias de pós-graduação, mas a vice-reitorias de extensão universitária e formação continuada. Já os programas *stricto sensu* presenciais e a distância ofertados são regulados no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Pós-graduação (SNPG), uma política de Estado sob a responsabilidade da CAPES que implica na validade dos diplomas emitidos.

Os novos cursos *stricto sensu* no âmbito do novo marco regulatório estão em processo de avaliação com previsão de início de funcionamento para o ano de 2020. Há indícios de que a partir de agora a política seja flexibilizada a fim de atender as demandas do mercado que se apresentam muito fortemente a partir de 2016. A descrição dos programas pelos formatos (institucionais, pedagógicos, acadêmicos, tecnológicos) executados e pelos seus elementos constituintes, com base nas suas ofertas concretas, permite vislumbrar a estruturação dos mestrados profissionais no Brasil segundo um modelo nacional, que apresenta várias similaridades seja na *gestão dos programas*, seja em *procedimentos acadêmicos*, em *condições de ingresso, participação e aprovação dos alunos*, seja pelos *instrumentos didáticos*.

Todos os programas possuem um *regulamento* (ou regimento) geral, de âmbito nacional, aprovado (ou acordado com) pelas instituições participantes. Os modelos nacionais de cada programa se distendem em formatos institucionais, em geral regradados pela adoção de regulamentos próprios das instituições associadas ofertantes para abrigar as peculiaridades e respeitar a autonomia de cada instituição universitária e decisões de órgãos

colegiados deliberativos e, mesmo, cumprir decisões judiciais específicas a que estão submetidas.

Cada programa tem uma comissão nacional sob diferentes denominações, responsável pela coordenação da rede nacional. Cada instituição associada institui um comitê local, encarregado de organizar as atividades locais e implementar as orientações e normas do programa nacional. Para ingresso, os programas exigem a aprovação em exame nacional unificado, realizados nas instituições-sede de oferta do curso.

Os programas dispõem ainda de instrumentos que lhes permitem conferir graus de unidade aos mestrados profissionais como a regulação e credenciamento (ou descredenciamento) de instituições participantes e de docentes para os programas. Tais mecanismos, operados de maneira centralizada, mormente quando associados a outros instrumentos (como os exames nacionais de ingresso, as matrizes curriculares com disciplinas obrigatórias para todos os polos de apoio), proporcionam graus de controle e homogeneidade da rede nacional. A seu modo, as instituições associadas, conquanto universitárias, conservam graus de autonomia na definição da quantidade e distribuição das vagas de ingresso, na aplicação dos sistemas próprios de avaliação, nas exigências e critérios para aprovação dos trabalhos de conclusão de curso (dissertação). Os mestrandos são classificados como alunos regulares das instituições ofertantes, a quem compete conferir o título de Mestre aos concluintes e expedir o respectivo diploma, em seu nome.

Neste momento, a finais de 2019, o Brasil experimenta um período de transição da regulamentação da modalidade a distância, à vista da revogação do Decreto Federal 5622/2005 e da edição do Decreto Federal 9057/2017. Os modelos e formatos descritos estão organizados com base nas normativas do Decreto Federal 5622/2005 e legislação complementar. Entendemos que

a compreensão dos formatos e modelos não podem prescindir do conhecimento da oferta concreta – tal como esses modelos e formatos são efetivamente implantados pelas instituições - e implantação das duas modalidades, presencial e a distância, nem da trajetória desses cursos e programas nos sistemas de ensino brasileiros. Além disso, as alterações recentes de regulamentação, porque ainda não plenamente implantadas, autorizam precariamente a continuidade de formatos e modelos precedentes ou, mesmo, se combinam com resíduos da sua organização anterior. Resta-nos investigar, *a posteriori*, se as novas alterações normativas impactarão os formatos e modelos dos cursos de pós-graduação *lato* e *stricto sensu*, a distância no Brasil.

7. Recomendações aos formuladores de políticas: Rumo e tendências das políticas de regulação de EaD na esfera pública e privada

A produção de conhecimento para *fortalecer o processo de formulação de políticas públicas para a formação de pós-graduação* e suas articulações com outras questões relacionadas no ensino superior que contribuam para a tomada de decisões nas áreas institucionais e governamentais na presente pesquisa nos permitiu revelar:

- que é imprescindível um aperfeiçoamento do marco regulatório para a pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* EaD pois observa-se um crescimento desordenado e sem mensuração da qualidade;

- que seria desejável associar a ação reguladora do Estado com políticas inclusivas e políticas de expansão vinculada a corrigir as assimetrias regionais e converter-se em subsídio das agendas de desenvolvimento como é clara a intenção no CNE;

- que desta relação -políticas inclusivas e políticas de expansão- emerge virtuosa uma avaliação da qualidade para assegurar a promessa intrínseca nas políticas de inclusão; a ênfase na avaliação da qualidade da oferta de pós-graduação EaD está intimamente relacionada as políticas institucionais e as agendas institucionais em harmonia com estes anseios presentes na trajetória da política e nos planos de pós-graduação nacional já existentes.

- que o marco regulatório não seja afetado pelas mudanças de governo que se formalize políticas de Estado e se afaste de ações que facilitam a mercantilização da oferta educacional;

- que a oferta pública de pós-graduação EaD seja *fomentada financeiramente* pelo Estado de modo a se equiparar com os dados quantitativos que exhibe a oferta privada de pós-graduação EaD segundo dados do Censo da Educação Superior de 2018.

- que a ampliação da oferta das instituições de educação superior esteja atrelada à incorporação de novas tecnologias educacionais e a estratégias de cooperação com atividades presenciais.

O equilíbrio dos dados quantitativos da esfera pública e privada da oferta de pós-graduação como de todos os outros níveis e modalidades no sistema educacional brasileiro mostraria:

- uma vocação a favor da inclusão e da expansão se afastando do perfil mercantilista que se observa no desequilíbrio atual da oferta na esfera privada;

- uma vontade política expressa de buscar a qualidade da educação oferecida e reduzir ao máximo os efeitos da mercantilização “*per se*” sobre a qualidade;

- uma vontade política expressa de equilibrar a estrutura de decisões sobre políticas educacionais entre a esfera pública e privada de modo a contribuir com um equilíbrio da representação nas instâncias de definição do rumo da política;

8. A modo de conclusões gerais e específicas do caso brasileiro

O desenvolvimento da oferta de pós-graduação a distância no Brasil está estritamente relacionado ao desenho que o Estado, por meio de políticas públicas, imprime no sistema educacional, incluindo as esferas pública e privada. É importante enfatizar que o menor sucesso do projeto estadual para a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento da oferta de pós-graduação se apoia na função de acatamento que a estrutura regulatória outorga à política.

Esta Rede produziu e continua produzindo conhecimento sobre o relacionamento estabelecido entre o marco regulatório e as políticas regulatórias. A elaboração e implementação de políticas regulatórias exhibe uma trajetória de diferenciação progressiva das políticas de avaliação, uma vez que desde o início da implementação da avaliação como política, foi possível encontrar aspectos regulatórios que mimetizavam os dois propósitos do Estado: avaliar e regular.

Ao longo de sua história conceitual, a regulação e a avaliação seguiram uma trajetória semelhante, cruzando seus caminhos, uma vez que a ação do Estado em regular e avaliar tornou explícitos seus propósitos de homogeneizar, parametrizar e também diferenciar. É possível afirmar que essa sequência de propósitos é intencional e deve ser entendida como um *processo*: homogeneizar para diferenciar.

A especificidade do caso brasileiro baseia-se na relação de que o sistema educacional brasileiro trabalha com o papel do Estado em sua capacidade de homogeneizar e se diferenciar por meio do marco regulatório.

Essa ação regulatória, como política regulatória, é desenvolvida *a priori e a posteriori*. *A priori*, induzindo procedimentos, formatando institucionalmente a estrutura e operação de uma atividade e corrigindo e disciplinando *a posteriori* para garantir a homogeneidade do sistema.

É possível afirmar que a impronta do marco regulatório nas pesquisas comparativas é verificada na leitura histórica que fazemos dos períodos de desenvolvimento estudados e, em grande parte, na interpretação que fazemos para a análise da política de pós-graduação à distância nos países da rede.

O desenvolvimento da pós-graduação à distância no caso brasileiro mostra processos *convergentes e divergentes* quando analisamos como esse desenvolvimento ocorre nas esferas pública e privada. Podemos afirmar, da perspectiva da macro análise, que a *convergência* pode ser identificada a partir da forma *como* as duas esferas se ajustam à estrutura regulatória e às políticas regulatórias em termos de:

- como se seguem os procedimentos de criação, reconhecimento, credenciamento, (re) credenciamento e renovação estabelecidos para criar programas / carreiras à distância;

- como eles seguem as indicações de organização, estrutura e operação do programa de pós-graduação à distância e como modelam toda a política de avaliação.

Da perspectiva da microanálise, a *convergência* também é verificada em:

-como as instituições ajustam os regulamentos internos e seus PDI ao marco regulatório, às políticas regulatórias e às políticas de avaliação, desenhando, assim, sua *política institucional*;

Existem trajetórias de *divergência* nas esferas pública e privada quando analisamos os pontos de partida e os ritmos do desenvolvimento institucional.

Justificamos esta afirmação porque:

- a estrutura de decisão das instituições públicas de ensino superior (IES) possui estruturas deliberativas que orientam suas decisões com base em sua vocação pública, o que gera demandas de financiamento que nem sempre estão sincronizadas;

- nas instituições privadas de ensino superior, não apenas a estrutura deliberativa se diferencia por sua vocação, mas também pelas lógicas de mercado que criam um abismo diferenciador nessa análise.

Na esfera pública, esse desenvolvimento é promissor, mas lento e na esfera privada, acelerado e obedece às lógicas do mercado.

As análises sobre a mercantilização do ensino superior encontram um suporte crucial, uma vez que as estruturas deliberativas e as formas de financiamento nas duas esferas parecem apontar para uma reconfiguração do cenário da oferta de pós-graduação a distância, como em outras modalidades do sistema educacional.

Na esfera pública, as instituições de ensino superior enfrentam o dilema de incorporar a disputa de mercado em suas decisões com o fator agravante de cada vez menos financiamento estatal e, na esfera privada, o dinamismo que dá às instituições

de ensino superior o fato de ingressar na lista de empresas que cotizam no mercado financeiro.

O Estado, em certa medida, oscila em relação às lógicas de mercado que são introduzidas no sistema educacional, especialmente no ensino superior e nas políticas de promoção da inclusão e expansão de ofertas públicas para garantir um desenvolvimento regional equilibrado. Essa oscilação é verificada na *flexibilização das formas de regulação da expansão das IES privadas*, com as quais ocorre um processo acelerado de expansão que mais tarde produzirá pressão para ocupar e manter espaços de poder de decisão na estrutura de decisão ministerial.

O dilema estatal de promover a inclusão no sistema como um todo pode deprimir a oferta pública, promovendo um crescimento exponencial da oferta privada.

O dilema parece maior quando a análise da qualidade da oferta é adicionada à análise da expansão acelerada, pois, do lado da mercantilização acelerada do ensino superior, há uma preocupação na mesma velocidade com a degradação da qualidade da oferta.

Portanto, é necessária uma análise quando o Estado e as esferas pública e privada enfrentam os dilemas que a expansão, a inclusão e a qualidade colocam para as políticas regulatórias e de avaliação.

Talvez seja a hora de discutir, com vistas ao futuro, *as políticas de inclusão e expansão na perspectiva da qualidade da oferta* para, a partir dessas políticas, melhorar o papel do estado regulador e avaliador.

Referências bibliográficas

- Gualberto, R., Neves França E. & Muniz L. (2019). A Avaliação: Conceito e discussão. In Relatório de pesquisa – Projeto 02/2018-2019 – Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. *Núcleo de Estudios e Investigaciones em Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR*. A pós-graduação a Distância no Mercosul. Formatos, regulações e acreditação: o caso brasileiro / organização: Aguilar, L.E. e outros. – Campinas, SP: FE/ LaPPlanE.
- Honorato, R. (2019). Origem e desenvolvimento da EaD do início da radiofusão às TICs. in Relatório de pesquisa – Projeto 02/2018-2019 – Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. *Núcleo de Estudios e Investigaciones em Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR* A pós-graduação a Distância no Mercosul. Formatos, regulações e acreditação: o caso brasileiro / organização: Aguilar, L.E. e outros. – Campinas, SP: FE/ LaPPlanE.
- Moran, J. A (2011). Educação a distância como opção estratégica. In: Moran, J.M, Valente, J.A. Educação a Distância: pontos e contrapontos. p. 52-58. Summus Editorial.
- Ramos Lamar, A. e outros. (2019). A Pós-graduação a Distância no contexto da Região do MERCOSUL. In Relatório de pesquisa – Projeto 02/2018-2019 – Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. *Núcleo de Estudios e Investigaciones em Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR* A pós-graduação a Distância no Mercosul. Formatos, regulações e acreditação: o caso brasileiro / organização: Aguilar, L.E. e outros. – Campinas, SP: FE/ LaPPlanE.
- Rocha Bandeira, G. & Neves França, E. (2019). A Acreditação e a Mercantilização do Ensino Superior. In Relatório de pesquisa – Projeto 02/2018-2019 – Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. *Núcleo de Estudios e Investigaciones em Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR* A pós-graduação a Distância no Mercosul. Formatos, regulações e acreditação: o caso brasileiro / organização: Aguilar, L.E. e outros. – Campinas, SP: FE/ LaPPlanE.
- Sacilotto, J. V., Rodriguez Filho, J. A. F. e Pfaifer, M. (2019). Formatos institucionais e modelos vigentes: organizacionais, pedagógicos e tecnológicos. Brasil: Universidade Federal de São Carlos. In Relatório de pesquisa – Projeto 02/2018-2019 – Dilemas de nuevas culturas

de producción de conocimiento. *Núcleo de Estudios e Investigaciones em Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR* A pós-graduação a Distância no Mercosul. Formatos, regulações e acreditação: o caso brasileiro / organização: Aguilar, L.E. e outros. – Campinas, SP: FE/ LaPPlanE.

Spaolonzi Queiroz Assis, A. E. & Garcia Ferraz Jr, E. (2019). Marcos regulatórios e distribuição de atribuições. in Relatório de pesquisa – Projeto 02/2018-2019 – Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. *Núcleo de Estudios e Investigaciones em Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR* A pós-graduação a Distância no Mercosul. Formatos, regulações e acreditação: o caso brasileiro / organização: Aguilar, L.E. e outros. – Campinas, SP: FE/ LaPPlanE.

Spaolonzi Queiroz Assis, A. E.; Souza Fiala, D. A. de; Aguilar, L. E. (2019). Precisões do desenho teórico metodológico para a análise comparativo. Desenho do exercício comparativo. Matriz de comparabilidade do caso brasileiro. In Relatório de pesquisa – Projeto 02/2018-2019 – Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. *Núcleo de Estudios e Investigaciones em Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR* A pós-graduação a Distância no Mercosul. Formatos, regulações e acreditação: o caso brasileiro / organização: Aguilar, L.E. e outros. – Campinas, SP: FE/ LaPPlanE.

5

PROGRAMAS DE POSGRADOS A DISTANCIA EN EL PARAGUAY

1. El Origen y Desarrollo de los Posgrados a Distancia en el Paraguay

La historia de la Educación Superior en el Paraguay tuvo su origen con la creación de la Universidad Nacional de Asunción, el 24 de setiembre del año 1889. Posteriormente, después de 71 años, fue creada la primera universidad privada, la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”.

Otras universidades de naturaleza pública y privada iniciaron su expansión con bajo nivel de control a partir del año 1991; según el registro de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES, 2018), el total de universidades es de 55, siendo 8 nacionales (recursos del erario público) y 47 privadas. Todas ellas de modalidades presenciales, impartiendo carreras de grado y programas de posgrado.

La incorporación de la educación a distancia en las universidades en Paraguay tuvo su origen en el año 2004, como parte de los programas de posgrado. Albertini González (2015) menciona al respecto:

La primera institución universitaria que ofreció cursos a distancia en Paraguay fue la Universidad Autónoma de Asunción (UAA), que comenzó ofreciendo cursos presenciales con apoyo de e-learning en el año 2004; luego la modalidad mixta fue evolucionando hacia los cursos exclusivamente a distancia que fueron impartidos a partir del año 2008 (p.15)

El proceso de crecimiento de educación a distancia aumentó su velocidad de expansión gracias a los avances tecnológicos, impactando fuertemente en la educación superior debido a ciertas facilidades que ofrece tanto a profesores como a estudiantes. El crecimiento de esta modalidad educativa empezó a ganar consi-

deración en un segmento de profesores considerados líderes en emprendimientos de educación a distancia y con fuerte demanda de egresados universitarios deseosos de continuar estudios en esta modalidad educativa.

Se encontró que hasta 2019, el crecimiento de la oferta de posgrados acreditados en la modalidad presencial ha sido progresivo y que el mecanismo de habilitación de programas y acreditación de posgrado a distancia en el Paraguay también ha tenido avances significativos. Se reportan también cambios en los marcos regulatorios que han habilitado el avance de la modalidad.

1.1. Sobre los datos

Para un conocimiento más profundo con relación a los posgrados en la modalidad EaD en la actualidad y en virtud de la escasa disponibilidad de datos actuales sistematizados, fue necesario realizar relevamientos propios a fines de obtener información relevante, para lo cual se utilizaron estrategias diversas. Se construyó una encuesta a través de un formulario de Google (remitida a 28 universidades, logrando sólo cinco respuestas, de una universidad pública y cuatro privadas), se revisó la oferta de posgrados publicadas en las páginas web de todas las universidades y se realizaron entrevistas a distintos responsables de los programas de posgrado a distancia ofertados. Asimismo, fueron consideradas las publicaciones de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de Educación Superior (ANEAES) y el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES¹).

1 *CONES - Consejo Nacional de Educación Superior, órgano responsable de proponer y coordinar las políticas y programas para la educación superior. (Ley 4995/2013 De Educación Superior)*

La encuesta incluyó preguntas estructuradas y semiestructuradas abordando como puntos principales los siguientes:

a. Propósitos de la institución con relación a la Educación a Distancia

b. Objetivos de la institución con respecto a la Educación a Distancia en la actualidad y para el futuro

c. A quiénes van dirigidos los cursos de Posgrados EaD considerando los siguientes: estrato etario, distancia geográfica, preferencia horaria.

d. Apertura de cursos a distancia según las condiciones actuales

De los resultados de la encuesta aplicada se han obtenido los siguientes datos:

a. Propósitos de la institución con relación a la Educación a Distancia.

Los encuestados señalaron al respecto que este nuevo escenario exige trabajar en equipos profesionales interactivos, incorporar las TICS a los procesos de enseñanza y aprendizaje, promover las innovaciones pedagógicas en el desarrollo de la docencia, de manera de generar resultados homogéneos en cuanto a competencias se refiere, entre todas las modalidades puestas a disposición del estudiante, como así también trabajar promoviendo la igualdad de oportunidades para el acceso de más estudiantes a la educación superior.

b. Objetivos de la institución con respecto a la Educación a Distancia en la actualidad y enfocados al futuro. De acuerdo con las personas encuestadas, los objetivos actuales principalmente

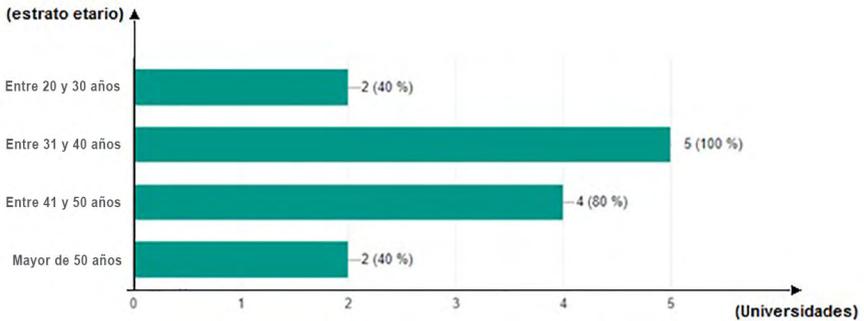
surgen en relación con la competitividad y la conveniencia del alumno, seguido por la exigencia de la demanda y la tendencia del mercado. En relación con los objetivos a futuro están en aumentar alumnos y disminuir costos.

Cabe resaltar también que, en las preguntas abiertas, los consultados indicaron que los factores comunes determinantes de esta modalidad que marcan los objetivos de la modalidad de educación a distancia son la creciente competitividad laboral a nivel personal y la competencia por una demanda cada vez más exigente para las universidades, la conveniencia y ahorro que representan tanto para la institución como para el estudiante, la reducción de costos asociados al curso, al tiempo y a la conveniencia transaccional-administrativa (monitoreo, calificaciones, etc.) para las partes.

c. A quiénes van dirigidos los cursos de Posgrados. Los encuestados han respondido a cuatro puntos: estrato etario, distancia geográfica, ocupación, preferencia horaria.

En cuanto al estrato etario, coincidieron que los posgrados están orientados en su mayoría a personas en un rango de 31 y 40 años.

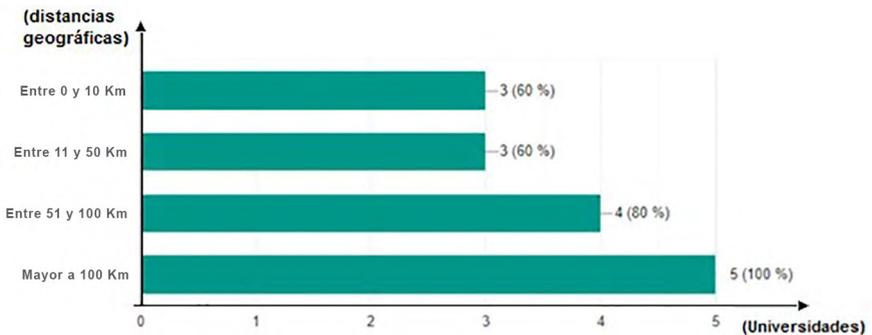
Gráfico 1. Estrato Etario



Fuente: Elaboración propia, 2019

En relación con las distancias geográficas cubiertas por este tipo de oferta en la modalidad a distancia, las opiniones recabadas no mencionan mayores incidencias, por el contrario, sostienen que la EaD facilita y crea oportunidades considerando que tienen alumnos que se encuentran a 10 km como a más de 100 km de la universidad.

Gráfico 2. Distancia geográfica



Fuente: Elaboración propia, 2019

d. En referencia a la ocupación de los alumnos, la mayoría son trabajadores a tiempo completo, algunos en relación de dependencia y otros identificados como cuentapropista o emprendedores, mientras que un porcentaje muy reducido fueron identificados como jubilados que desean ampliar sus conocimientos, tal vez para reingresar al mercado laboral como asesores.

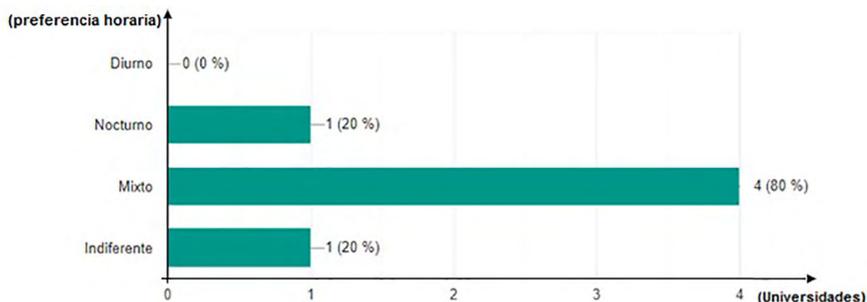
Gráfico 3. Ocupación de los alumnos



Fuente. Elaboración propia, 2019

En cuanto a la preferencia horaria de los alumnos sobre mayor conexión en plataformas para las clases a distancia, la gran mayoría de los cursantes utiliza la plataforma en un horario mixto, día-noche, seguido del horario nocturno y finalmente el diurno en un menor grado de aceptación.

Gráfico 4. Preferencia Horaria



Fuente. Elaboración propia, 2019.

En referencia a la apertura de nuevos programas para la educación a distancia, todas las instituciones consultadas señalaron el gran crecimiento observado en esta modalidad educativa, ya sea de ofertas de corta o larga duración, situación que explican por la llegada a la educación superior de una nueva generación de jóvenes que han integrado la tecnología a su forma de vida cotidiana.

2. Marcos regulatorios y distribución de atribuciones regional, nacional e institucional

2.1. Antecedentes del marco regulatorio de la educación superior en el Paraguay

La primera Ley de Educación Superior fue promulgada en 1889, denominada de Educación Secundaria y Superior, en cuyo marco se creó la Universidad Nacional de Asunción. Le siguió la creación de la primera universidad privada del país, la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, autorizada a fun-

cionar a partir del Decreto N° 9350/1960 y a emitir títulos por Ley N° 663 del mismo año.

A partir de 1989 se crearon nuevas universidades tanto privadas como públicas (Rivarola, 2003), estas universidades estaban regidas por la Ley N° 828/80 “De Universidades”, en la cual no se mencionaban cursos de posgrados. Esta ley contenía cinco capítulos, el primer capítulo sobre la naturaleza y sus fines, el segundo sobre la creación y organización, el tercero sobre su funcionamiento, el cuarto sobre la docencia universitaria y finalmente, el quinto, sobre algunas disposiciones finales.

Posteriormente, con la promulgación de la Ley N° 136 /1993 “De Universidades” que deroga la anterior, se modifica el sistema regulatorio aplicado a las universidades. Esta ley contemplaba ocho capítulos, en el siguiente orden: de la naturaleza y fines, de la creación y organización, de su funcionamiento, de la docencia universitaria, del Consejo de Universidades, de las exenciones y beneficios especiales, disposición transitoria y las disposiciones finales. En esta ley resalta la creación de un Consejo de Universidades, con todas sus competencias y en el artículo 15 inciso e) hace mención a “Establecer los grados académicos como, licenciado, magister, ingeniero, doctor u otros, que serán títulos universitarios exclusivamente”.

En 1998 fue promulgada la Ley N° 1264, Ley General de Educación. Esta ley presenta poca incidencia en el ámbito de la educación superior, sin embargo; es necesario resaltar que menciona y reconoce tanto el nivel de Posgrado como la modalidad de la Educación a Distancia.

A partir de la acelerada expansión de instituciones universitarias de la década de los noventa, surgió la necesidad de dar garantías relacionadas a la calidad, lo cual motivó la promulgación de la Ley 2072/2003 de creación de la Agencia Nacional de Eva-

luación y Acreditación de la Educación Superior, ANEAES (Rivara, 2003). En dicha disposición legal se especifican la acreditación de la calidad académica de las carreras de grado y de los programas de posgrado.

En el año 2006, se introducen cambios en el articulado de la Ley 136/1993, “De Universidades”. La Ley N° 2529/2006 que “Modifica los Artículos 4º, 5º, 8º y 15º”, estableciendo en su artículo cuarto que la creación de las universidades será por ley, cumpliendo ciertos requisitos, con dictamen previo no vinculante del Consejo de Universidades (Robledo Yugueros, 2016), el quinto artículo relacionado a la autonomía de las universidades, en el octavo a los títulos y diplomas y el décimo quinto en referencia a la competencia del Consejo de Universidades.

La creación de universidades e institutos continuaba en aumento. En un periodo de 10 años, desde el 2001 hasta el 2010, se crearon 33 universidades, llegando a su punto máximo entre los años 2007 y 2009 con un total de 23 universidades (ANEAES, 2019). Esta situación significó una preocupación social general, por lo que, en el año 2009, con la Ley N° 3881- “Suspende de manera temporal la creación de universidades e institutos superiores”, por un año, hasta que se sancione una nueva ley de educación superior.

En el año 2010, se promulgó otra norma legal, la Ley N° 3973/2010 “Que modifica parcialmente el Artículo 1º de la Ley N° 2529/06, “modifica los artículos 4º, 5º, 8º y 15 de la Ley N° 136/93, De Universidades”, el artículo 1º era referente a la creación de universidades; pero se restituye el carácter vinculante al dictamen del Consejo de Universidades, para la habilitación de nuevas universidades. Simultáneamente seguía en discusión la ley de educación superior.

En el año 2011, por medio de la Ley N° 4351, se vuelve a tomar la decisión de suspender “la creación de universidades e institutos superiores hasta tanto sea promulgada la ley de educación superior”, tal como reza en su Artículo 1°. - Suspéndase la creación de universidades e institutos superiores públicos y privados, hasta tanto sea promulgada la Ley de Educación Superior.

Finalmente, en el año 2013, se promulga la esperada Ley N°4995/13, “De Educación Superior”, pasando a regular el sistema normativamente (Robledo Yugueros, 2016). Esta ley establece las normas y los órganos de gestión de la educación superior y certificaciones como ser el Consejo Nacional de Educación Superior, CONES, estipulando sus funciones y organización y constituyéndose así en el órgano responsable de proponer y coordinar las políticas y programas para la educación superior en Paraguay.

A partir de esta ley, el Congreso autorizará el funcionamiento de las universidades tanto públicas como privadas, previo dictamen favorable y fundado del CONES, el cual tendrá carácter vinculante (Ley N° 4995/2013, de Educación Superior). Asimismo, se especifica en la Sección III, Art. 64° “Son programas de posgrados las capacitaciones, las especializaciones, las maestrías y los doctorados (...)”; de la misma manera, en la Sección IV se enuncian los aspectos relacionados a la educación superior a distancia o no presencial.

Gráfico 5. Línea del Tiempo de Leyes en la Educación Superior Paraguaya

PROCESOS DE LEYES Y REGLAMENTACIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR		
Fecha	Leyes, decretos y resoluciones	Referencia
24/03/2017	RESOLUCION Nº 116, CONES (Consejo Nacional de Educación Superior)	En la cual se establecen los criterios y requisitos requeridos para los procesos de actualización de proyectos curriculares de carreras de grados y programas de postgrados.
11/11/2016	RESOLUCION Nº 700, CONES (Consejo Nacional de Educación Superior)	Reglamento que regula los procesos de aprobación y habilitación de los prograas de postgrados.
26/02/2016	RESOLUCION Nº 63, CONES (Consejo Nacional de Educación Superior)	Reglamento de la Educación a Distancia y Semipresencial.
02/08/2013	Ley Nº 4995	De Educación Superior
15/06/2011	Ley Nº 4351	Suspensión de lo establecido en la Ley 3881/2009
23/04/2010	Ley Nº 3973	Habilitación de nuevas universidades, pero de carácter vinculante al dictamen del Consejo de Universidades.
16/10/2009	Ley Nº 3881	Suspensión de habilitación de nuevas universidades por un año.
27/04/2006	Ley Nº 2529	Modificación de la Ley 136/1993
13/02/2003	Ley Nº 2072	Creación de la Agencia Nacional de Evaluación y acreditación de ANEAES
26/05/1998	Ley Nº 1264	General de Educación
20/03/1993	Ley Nº 136	De universidades
11/11/1980	Ley Nº 828/80	Inicio de creación de otras universidades
22/03/1960	Decreto Nº 9350	Creación de la Universidad Católica
24/09/1889	Ley de Educación Secundaria y Superior	Creación de la Universidad Nacional de Asunción

Fuente: Elaboración Propia. Se agradece el aporte de Luis Aguilar.

2.2. Los posgrados a distancia, regulaciones

En la Ley 4995/2013 “De Educación Superior”, se establece el marco legal referente a la educación superior a distancia o no presencial, en sus artículos 69 y 70, que será reglamentada por la Resolución CONES N° 63/2016 del Consejo Nacional de Educación Superior, CONES (Albertini González, 2017).

La Resolución reglamentaria citada tiene ocho capítulos denominados en este orden: de la definición y objeto del presente reglamento, de la definición de la Educación a Distancia, de la creación de instituciones de Educación Superior a Distancia, de la habilitación de carreras: de Pregrado, Grado y Programas de Posgrados, de las características de la Educación a Distancia, de los alumnos y la docencia en la Educación a Distancia, de las capacidades, competencias, materiales didácticos y evaluación, en la Educación a Distancia y de la infraestructura tecnológica.

Asimismo, el reglamento aprobado presenta lineamientos generales y pautas para la implementación efectiva de la Educación Superior a Distancia y semipresencial, como garantía de desarrollo ordenado y conforme a los niveles académicos de calidad requeridos. El mismo se basa en los siguientes documentos legales: Constitución Nacional Art. 73 y 74, Declaración Mundial sobre la Educación Superior (UNESCO, 2009), Ley 1264/98 General de Educación Art. 3, 59 y 60, Ley 4995/13, Artículo 4, 69 y 70, Ley 5136/11 Educación Inclusiva, entre otros.

También se debe considerar la Resolución CONES N° 700/2016 “Reglamento que regula los procesos de aprobación y habilitación de los programas de posgrados”. Además, se debe agregar la Resolución del CONES N° 116/2017, en la cual se establecen los criterios y requisitos requeridos para los procesos de actualización de proyectos curriculares de carreras de grados y programas de posgrado.

Albertini González (2017), investigador de la Universidad Americana, hace referencia a la situación actual de los posgrados a distancia en el Paraguay, describiendo principalmente los avances, desafíos e impactos de la Educación Superior Virtual en Paraguay en los periodos 2015 -2017, concluyendo que, a través del CONES y la ANEAES, las universidades podrán expandirse y mejorar las ofertas de los cursos a distancia, lidiando y atravesando los obstáculos actuales.

2.3. Una aproximación al marco regulatorio en algunas universidades del Paraguay

El objetivo de este apartado es abordar algunas cuestiones particulares sobre el marco regulatorio que las universidades participantes del estudio han generado sobre el tema. Los puntos tratados fueron los siguientes: la tenencia de disposiciones legales respecto a los cursos de posgrado en EaD, articulación con la normativa nacional, habilitación de cursos a distancia antes de las normativas nacionales existentes, marco regulatorio institucional, habilitación del CONES, la prioridad por la modalidad, presencial, semipresencial y a distancia y, por último, la organización para la implementación de los cursos de posgrados a distancia.

En general, los responsables de los programas de posgrado, en referencia a la tenencia de disposiciones legales respecto a los cursos de EaD, manifiestan que cuentan con un marco regulatorio, demuestran las evidencias como ser el Reglamento académico, modalidad a distancia (en algunas de ellas están las Resoluciones) y expresan que se adecuan y articulan a las normativas nacionales.

En relación con el establecimiento de normativas nacionales, de los datos obtenidos de las universidades consultadas, en tér-

minos cuantitativos, surge que el 67 % ya tenía cursos a distancia habilitados con sus propios reglamentos con anterioridad y el 33% que no tenía esa modalidad.

En referencia a la habilitación por el CONES, el 67% refiere que cuenta con sus habilitaciones, mientras que 17% menciona que no tiene y el resto no responde al respecto.

En los programas de posgrado, la modalidad presencial representa un 60%; la semipresencial un 20% y el posgrado virtual un 20%, con esto se muestra que las universidades dan mayor prioridad a la modalidad presencial.

En cuanto a la organización para la implementación de los cursos de posgrados a distancia, las universidades lo hacen de acuerdo a sus lineamientos institucionales, así una de las unidades académicas de la universidad pública cuenta con un posgrado en especialización de las TIC aplicadas a la educación superior, quienes tienen una coordinación que trabaja en forma conjunta con su departamento de posgrado y de E-learning, cumpliendo de esta manera cada uno de ellos funciones específicas para el logro de sus objetivos. Se señala especialmente que por cada nuevo posgrado a distancia que deseen implementar, previamente se realizarán todos los procesos pertinentes en cuanto a la elaboración del proyecto, la presentación a las autoridades de la Facultad y al CONES para su habilitación.

De la misma manera, otras universidades resaltan que para la implementación de los cursos de posgrado en la modalidad EaD, se ajustan a las resoluciones del CONES, la N° 700/2016 y la N° 63/2016, con las que se muestran conformes. En su mayoría consideran que las normativas vigentes no requieren ajustes, pero sí es necesario revisar los procedimientos realizados por el CONES, especialmente en lo referente a las demoras de tiempo en la expedición de los documentos. Una de las universidades

hace alusión a las normativas del CONES, con un planteamiento de recuperación de la autonomía universitaria establecida en la Constitución Nacional.

Al mismo tiempo de ajustarse a las regulaciones vigentes, cada una de las universidades se organizan de acuerdo a sus propios lineamientos institucionales, asumiendo distintas formas organizativas, como por ejemplo, en algunos casos, una dirección para atenciones académicas y otras de cuestiones administrativas, más una coordinación de educación a distancia, responsable de organizar aulas virtuales en plataforma, etc.. En un caso, la Universidad consultada menciona que los cursos de posgrado son diseñados por un equipo de profesionales, luego validados por el staff de técnicos, finalmente aprobados por la instancia superior de la Universidad.

3. Mapa de la Situación Actual de los Posgrados a Distancia en el Paraguay

3.1. Evolución de los cursos de Posgrado a Distancia

La evolución de los cursos de posgrado a distancia en el Paraguay tiene como característica fundamental su gradualidad, encontrándose hoy en una etapa en donde aún carece de herramientas integradoras para la sistematización de informaciones administrativas y académicas. Esta situación, común a la educación a distancia en sus diferentes modalidades, dificulta el acceso a los datos para avanzar en la producción de conocimiento sobre los posgrados en particular. Para la recolección de datos se tomó de referencia la nómina de universidades del sector público y privado con marco legal de aprobación para su funcionamiento provista por la ANEAES (2020), las que totalizan (55) cincuenta

y cinco, de las cuales (8) ocho son públicas y (47) cuarenta y siete son privadas.

Dadas las dificultades ya mencionadas para contar con una base actualizada, se utilizaron varias estrategias para la obtención de la información: una encuesta a través de un formulario de Google (respondida por cinco instituciones, una pública y cuatro privadas), revisión de las ofertas de posgrados publicadas en las páginas web de todas las universidades y entrevistas a distintos responsables de los programas de posgrado a distancia ofertados. Asimismo, fueron consideradas las publicaciones de la ANEAES y el CONES. El relevamiento se presenta en la siguiente tabla como ofertas de programas de posgrado, distinguiendo por tipo de posgrado y área disciplinar.

Tabla 1. Oferta de Posgrado en Paraguay de las IES

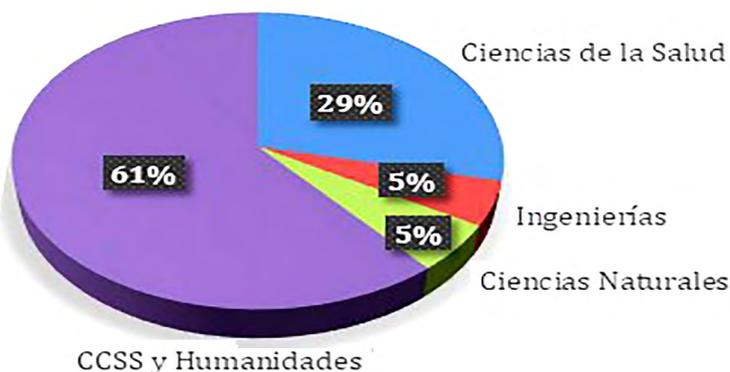
Nivel	Ciencias de la Salud	Ingenierías	Ciencias Naturales	CCSS y Humanidades	Total
Actualización	15	9	7	19	50
Capacitación	13	3	9	83	108
Especialización	156	9	9	148	322
Maestría	49	21	19	207	296
Doctorado	20	1	3	82	106
Total	253	43	47	539	882

Fuente: ANEAES (2016).

De los 882 programas de posgrado ofrecidos, 539 corresponden al campo de las Ciencias Sociales y Humanidades, que representan el 61,11 %; siendo en su gran mayoría en Didáctica Universitaria o Cursos de Docencia de la Educación Superior. En el campo de las Ciencias de la Salud se encuentran 253 programas de posgrado que constituyen el 28,68 % de la oferta mencionada; Ciencias Naturales con 47, que representa el 5,32 % de los programas, y por último el área de las Ingenierías con 43 programas, representan el 4,89 % del total.

Gráfico 6. Oferta de posgrados por área de conocimiento

Total según área de conocimiento



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 7. Posgrados según tipo de programa



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el Gráfico N° 8, las especializaciones son de mayor preferencia, sobre otras tales como los doctorados, maestrías, capacitaciones y actualizaciones, siendo esta última de menor preferencia.

Al respecto, es importante señalar que, en un estudio anterior, Cristaldo de Benítez, Di Marco, García, Rodrigues Filho y Zelaya (2016) mencionan que “los programas de posgrado desarrollados por las universidades públicas y privadas en el Paraguay en el año 2015, totalizaban 818 (ochocientos dieciocho)” (p.128), lo cual evidencia un crecimiento progresivo de las ofertas de posgrados de las universidades, llegando en un corto lapso de tiempo a 882 (ochocientos ochenta y dos).

Además, una de las informaciones recabadas con relación al estudio de los posgrados es que la modalidad a distancia presenta una cantidad porcentual mínima del 1 %, respecto a las ofertas totales de programas de posgrado.

En la siguiente tabla se describen aquellos programas a distancia que figuran como catastrados por el CONES y otras que están en proceso de habilitación.

Tabla 2. Programas Catastrados por el CONES

Universidades	Resoluciones	Postgrado modalidad virtual
Universidad Nacional de Asunción - UNA	Nº 574/2017	Inscribir como "Habilitadas" en el Registro Nacional de Ofertas Académicas - Catastro de Carreras de Posgrado, Grado y Programas de Postgrado de Instituciones de Educación Superior, sujetas a la Ley Nº 4995/2013 correspondientes a la Universidad Nacional de Asunción...la Maestría en Ingeniería Biomédica (Modalidad a distancia). Metodología-Especialización en TIC Aplicadas a la Educación Superior (Modalidad a distancia).
	Nº 500/2018	Inscribir como "Habilitadas" en el Registro Nacional de Ofertas Académicas - Catastro de Carreras de Posgrado, Grado y Programas de Postgrado de Instituciones de Educación Superior, sujetas a la Ley Nº 4995/2013 correspondientes a la Universidad Nacional de Asunción...la Especialización en Didáctica Universitaria (Online).
Universidad Integración de las Américas - UNIDA	Nº 290/2019	"Por la cual se aprueba la habilitación del programa de Especialización en Educación basada en Competencias (modalidad semipresencial) de la Universidad de la Integración de las Américas - Sede Asunción"
	---	* En proceso de habilitación por parte del CONES: Maestría en Administración de Negocios; Especialización en Didáctica Superior Universitaria.
Universidad Americana	Nº 036/2019	"Por la cual se aprueba la habilitación del programa Maestría en Derecho Empresarial y Corporativo (modalidad virtual) de la Universidad de la Americana - Sede Asunción". *
	Nº 037/2019	"Por la cual se aprueba la habilitación del programa Maestría en Educación con énfasis en Docencia Universitaria (modalidad virtual) de la Universidad de la Americana - Sede Asunción"
	Nº 38/2019	"Por la cual se aprueba la habilitación del programa Maestría en Gestión Estratégica del Talento Humano (modalidad virtual) de la Universidad de la Americana - Sede Asunción"
Universidad Iberoamericana	Nº 552/2018	"Por la cual se aprueba la habilitación del programa de especialización en didáctica universitaria (modalidad a distancia - virtual) de la universidad Iberoamericana - Sede Asunción"
Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo	Nº 533/2019	"Por la cual se aprueba la habilitación del programa de Especialización en Didáctica Universitaria (Modalidad a Distancia-Virtual) de la Universidad Técnica De Comercialización y Desarrollo. Sede-Asunción".

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CONES, Diciembre /2019.

Con respecto a la evolución de las matrículas en los programas habilitados, algunas universidades mencionan que varían las convocatorias, de graduales a otras más aceleradas, mientras que en ciertos cursos permanecen relativamente constantes las matrículas.

En cuanto al perfil de ingreso de los estudiantes, en su mayoría son profesionales que no poseen tiempo suficiente o la distancia geográfica les impide llegar a la universidad para cursar las modalidades presenciales.

Asimismo, el 100% de las universidades consultadas han señalado que cuentan con mecanismos de seguimiento o acompañamiento a los alumnos a través de tutorías presenciales, virtuales y monitoreos permanentes.

En cuanto a los planes de estudios o desarrollo de los cursos de posgrado a distancia, algunas universidades consultadas reconocen un conjunto de fortalezas, entre las que se destacan: contar con docentes capacitados, plataforma adecuada, material didáctico suficiente, conectividad disponible, metodología de enseñanza adecuada, acompañamiento oportuno, monitoreo de la plataforma, compromiso y responsabilidad con el estudiante.

En algunos casos, paradójicamente, señalan dificultades en los planes de estudios o desarrollo de los cursos de posgrado a distancia. También se menciona que la plataforma es inadecuada, la conectividad escasa y, en algunas ocasiones, se observa falta de compromiso y responsabilidad por parte de los alumnos.

Los criterios de selección de los docentes se encuentran establecidos en las normativas legales vigentes, entre los que se mencionan la formación en didáctica universitaria, experiencia en educación a distancia, experiencia profesional, responsabilidad y compromiso.

De igual manera, las universidades consultadas señalaron que los cursos a distancia en cuanto a los contenidos programáticos, cargas horarias, actividades propuestas y régimen del curso responden con las expectativas de los alumnos, considerando que reciben opiniones verbales positivas por parte de los egresados y docentes.

En relación con los medios para la captación de alumnos en EaD, refieren utilizar diversas estrategias tales como WhatsApp, Facebook, correos electrónicos, Twitter, entre otros.

En cuanto a las plataformas utilizadas para el desarrollo de los cursos de EaD, manifestaron que el 57% emplea MOODLE y el 43% se encuentra distribuido en forma proporcional entre Google Classroom, Educa y CANVAS.

En referencia a los criterios utilizados para decidir sobre el tipo de plataforma adoptada, se establecen las siguientes prioridades: accesibilidad, facilidad y flexibilidad, en el uso del sistema, funcionalidad, soporte técnico, entre otros. La adopción de la plataforma más conveniente está orientada por el Consejo Directivo, Coordinador de Posgrado o los docentes que integran los cursos a distancia.

4. Evaluación y Acreditación de Posgrado a Distancia en el Paraguay

4.1. El Mecanismo para la Evaluación y Acreditación de los programas de Posgrados

La evaluación en el ámbito de la Educación Superior tuvo sus inicios como respuesta a la expansión de universidades en el país y la falta de un mecanismo de control que garantizara la ca-

lidad de la educación impartida en las mismas. En este sentido, en 2003 se creó la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) ², constituyéndose en el órgano responsable de evaluar y acreditar las carreras de grado, programas de posgrado e instituciones de educación superior del país. (ANEAES, 2018)

Para la consolidación de un Modelo de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en el Paraguay el proceso ha sido lento y pausado. Hasta la fecha, el total de programas evaluados y acreditados son treinta y nueve (39); el proceso de evaluación para los posgrados recién se ha empezado a implementar en el país desde el año 2019.

El mecanismo de evaluación y acreditación de programas de posgrados se ha iniciado en una primera etapa con posgrados que fueron financiados por PROCENCIA del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; y en una segunda fase, fueron evaluados otros seis -en total diez- en distintas áreas del saber, implementadas en Instituciones de Educación Superior de gestión pública. (ANEAES, 2016)

El mecanismo implementado por la ANEAES respecto al proceso de acreditación de los programas de posgrados es como sigue: primero se realiza una *Convocatoria*, que lleva un tiempo estimado de 30 días; se pasa al estadio de la *Autoevaluación*, con un tiempo estimado de 100 días; luego se alcanza la *Evaluación Externa*, tiempo estimado 54 días; para luego llegar al punto de un *Informe Comité de Pares Evaluadores*, tiempo estimado de 39 días; Consejo de la ANEAES, tiempo estimado 30 días; final-

² La Ley N° 2072/03 de la (ANEAES, 2003): *Créase la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, denominada en adelante "Agencia", con la finalidad de evaluar y en su caso, acreditar la calidad académica de las instituciones de educación superior que se someten a su escrutinio y producir informes técnicos sobre los requerimientos académicos de las carreras y de las instituciones de educación superior.*"

mente la acreditación. El tiempo estimado para el proceso general para la acreditación es en total de 253 días. (ANEAES, 2020)

El Mecanismo de Evaluación y Acreditación de los Programas de Postgrado contemplan: especialización, maestría y doctorado, cada uno de ellos con parámetros y estándares de comparación de acuerdo con la matriz de calidad.

4.2. Matriz para la evaluación de los programas de posgrado en la ANEAES

Con el fin de evaluar la calidad en los programas de posgrado, la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de Educación Superior (ANEAES) ha definido una matriz estructurada en la cual se consideran dimensiones, criterios e indicadores.

Las dimensiones son seis: Gestión del Programa, Proyecto Académico, Cuerpo Docente, Infraestructura y Personal, Investigación y por último Responsabilidad y Vinculación Social. En cuanto a los criterios, están considerados en base a los principios de: Pertinencia, Relevancia, Eficacia, Eficiencia, Integridad y los indicadores constituyen una medida que sirve de guía para controlar y valorar la calidad de las diferentes actividades que realiza el programa. (ANEAES, 2020)

La matriz contempla escalas donde las calificaciones darán como resultado valoraciones tanto cualitativas como cuantitativas que serán consideradas en las etapas de elaboración del informe de autoevaluación y en la evaluación externa para programas de posgrados.

4.3. Acreditación de los programas de Posgrado

Una vez cumplidos los requisitos contenidos en las dimensiones de la Matriz de Evaluación establecidos por la ANEAES, (Art. N° 22 de la ley) se obtiene la acreditación, es decir “la certificación de la calidad académica de una institución de educación superior o de una de sus carreras de grado o curso de posgrado, que se basa en un juicio sobre la consistencia entre los objetivos, los recursos y la gestión de una unidad académica. Las etapas para obtener la acreditación, comprende la autoevaluación, la evaluación externa y el informe final. El proceso de acreditación se realizará en las carreras y programas de educación superior que ya posean egresados” (p.6).

La acreditación, en los programas de Posgrados está sujeta a lo estipulado en la Ley N° 2.072/2003, Art. 23 Inc. 1, la misma indica que se dará al cumplir con los niveles mínimos de calidad establecidos por el instrumento aplicado en el mecanismo.

La vigencia de la acreditación de un programa dependerá del resultado del promedio obtenido en el proceso pudiendo ser el dictamen por 6 años o 4 años si lograron alcanzar el puntaje entre 3,5 y 5. En el caso de alcanzar sólo el promedio de 2,5 y 3,4; el mecanismo cuenta con una instancia denominada postergación de la acreditación, para las puntuaciones menores a 2,5 el dictamen será No Acreditación. (ANEAES, 2020)

Según el Modelo Nacional se han acreditado 39 programas de posgrados de distintas áreas del conocimiento, incluyendo especializaciones, maestrías y doctorados; de estos programas mencionados se dictan 25 en universidades públicas y 14 en universidades privadas. (Datos obtenidos de la página web de la ANEAES, consultada en marzo del 2020)

Según los datos proporcionados por la ANEAES, 2020, entre las universidades nacionales las que más acreditaciones obtuvo fue la Universidad Nacional de Asunción representando el 84% del total, correspondiendo a 21 programas. Las otras universidades nacionales juntas representan el 16%, con un total de cuatro programas, todas en la modalidad presencial. En relación con la vigencia de las acreditaciones de las maestrías y doctorados obtenidas por las universidades públicas, se observa en el cuadro que su duración va de cuatro a seis años; las especializaciones, sin embargo, cinco años de vigencia. En total, las especializaciones acreditadas hasta la fecha son tres; dos programas lograron los seis años de vigencia, un doctorado y una maestría, cumpliendo con los resultados del promedio requerido para el efecto y los quince restantes entre maestrías y doctorados, cuatro años de vigencia, dejando entrever que se deben realizar algunas mejoras. (ANEAES, 2020)

Tabla 3. Datos de acreditación de las Universidades Nacionales en Paraguay

Universidades Nacionales	Total	Facultades	Cantidad de Programas acreditados	Vigencia de Acreditación	Modalidad
Universidad Nacional de Asunción - UNA	21	Ciencias Médicas	1 Especialización	5 años	Presenciales
		Filosofía	1 Doctorado	6 años	
		Ciencias Naturales y exactas	11 Maestrías	1 de 6 años 10 de 4 años	
		Química	1 Maestría	4 años	
		Ingeniería	2 Maestrías	4 años	
		Politécnica	2 Maestrías 1 Doctorado	4 años	
		Agrarias	2 Maestrías	4 años	
Universidad Nacional del Este -UNE	1	Ciencias de la Salud	1 Especialización	5 años	Presencial
Universidad Nacional de Itapúa - UNI	2	Medicina	1 Especialización	5 años	Presencial
		Ciencia y Tecnología	1 Maestría	6 años	
Universidad Nacional de Concepción UNC	1	Ciencias Exactas y Tecnológicas	1 Maestría	4 años	Presencial
Total Nacionales	25				

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de la página web de la ANEAES, marzo de 2020.

Tabla 4. Datos de acreditación de las Universidades Privadas en Paraguay

Universidades Privadas	Total	Facultades	Cantidad de Programas acreditados	Vigencia de Acreditación	Modalidad
Universidad Iberoamericana UNIBE	5	Facultad de Postgrado	1 Doctorado 4 Maestrías	6 años 2 de 6 años 2 de 4 años	1 Semi-presencial (Maestría en Educación) 4 Presenciales
Universidad Centro Médico Bautista- UCMB	1	Escuela de Postgrado y Formación Continua	1 Maestría	6 años	Presencial
Universidad Americana	2	Facultad de Postgrado	2 Maestrías	2 de 4 años	1 Online (Maestría en Derecho Civil y Procesal Civil) 1 Presencial
Universidad Autónoma de Asunción-UAA	5	Ciencias de la Educación	1 Maestría 1 Doctorado	5 de 4 años	Presenciales
		Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales	2 Maestrías		
		Ciencias de la Salud	1 Maestría		
Centro de Ciencias Penales y Política Criminal	1	Centro de Ciencias Penales y Política Criminal	1 Maestría	4 años	Presencial
Total Privadas	14				

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos de la página web de la ANEAES, marzo de 2020.

Entre las universidades privadas, la Universidad Iberoamericana del Paraguay y Universidad Autónoma de Asunción, son las que tuvieron mayor cantidad de acreditaciones en sus programas de posgrado. En cuanto a la modalidad de los programas de posgrado ofrecidos por las mismas, sólo una de ella figura como semipresencial, otra como online y el resto son presenciales. Los programas que han sido evaluados en su gran mayoría han obtenido la acreditación por un periodo de cuatro años, siendo treinta y nueve el total de programas acreditados hasta el momento, y entre estos, cinco programas de maestrías y doctorados de universidades públicas y privadas han acreditado por un periodo de seis años (ANEAES, 2020).

En relación con su localización geográfica, cabe recalcar que los programas acreditados de las Universidades públicas y privadas suman 16 en Asunción, 19 en la Ciudad de San Lorenzo del departamento Central, próximo a la Capital y 4 de ellos, en departamentos más distantes.

4.4. Instituciones de Educación Superior, educación a distancia y acreditaciones

En base a una encuesta aplicada a cinco instituciones de educación superior que dictan cursos a distancia de posgrado, los resultados obtenidos de las acreditaciones de sus programas de estudios se exponen a continuación.

Los datos recabados sobre la aplicación de procesos de acreditación nacional o internacional, para los cursos de la modalidad a distancia, dan cuenta de que sólo un 17%, dio una respuesta negativa o que no saben o desconocen. El resto responde positivamente.

En relación con la ANEAES, reconocieron que es importante aplicar estos procesos para garantizar la calidad de tales cursos y manifestaron que después de contar con la habilitación respectiva del CONES e implementar el curso, proyectan presentarse a los procesos de acreditación en las próximas convocatorias de la ANEAES.

Se aclara que estos mecanismos de acreditación que se aplican en la actualidad corresponden a la formación presencial y semi presencial; los instrumentos evaluativos definidos aún no contemplan indicadores específicos en referencia a los posgrados a distancia.

Con respecto a la acreditación, algunas universidades declaran no haber pasado por el proceso, otros que aún están esperando la habilitación por parte del CONES, siendo éste un requisito fundamental para dar inicio a dicho proceso.

En referencia al proceso de acreditación mencionaron que fue complejo y costoso, pero enriquecedor para lograr la calidad académica definida como objetivo.

En relación con la consulta sobre si pasaron de la modalidad presencial acreditada a la de EaD, los consultados respondieron que en general surgen de la modalidad semipresencial, y de otros programas pendientes de la habilitación por el CONES.

Otras de las preguntas relacionada con el mecanismo para asegurar la calidad de los cursos de EaD, respondieron en un 83% disponer de una estructura de Dirección de Autoevaluación y Dirección de Postgrado que controlan la calidad de los programas de posgrado a distancia con revisiones periódicas que siguen los lineamientos de la reglamentación nacional.

Es importante destacar que la Universidad Nacional de Asunción, específicamente la Facultad Politécnica, es la primera en desarrollar la Maestría de Ingeniería Biomédica en forma virtual a través de un Convenio firmado en el año 2011 con la Universidad del País Vasco de España (UPV/EHU). Este programa se encuentra acreditado internacionalmente por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación de España, ANECA.

Finalmente, se resalta que la Universidad Autónoma de Asunción (UAA) es la primera universidad privada que cuenta con una acreditación de carácter internacional por una de las Agencias de Evaluación y Acreditación de los Estados Unidos, la Accreditation Council for Business Schools and Programs (ACBSP). Esta Agencia otorgó acreditación a la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (FACEYE) en junio de 2015, considerando que las carreras de negocios cumplen con los estándares de calidad exigidos por el organismo. Las variables que la ACBSP tomó en cuenta a la hora de evaluar esta Facultad fueron: el liderazgo, el planeamiento estratégico, el enfoque en los grupos de interés, la medición, el análisis del desempeño y aprendizaje de los alumnos, el enfoque en docentes, personal administrativo, la gestión del proceso de negocios y de educación.

5. Estudio de Caso

5.1. Universidad Pública de Paraguay

Para realizar este estudio de caso se ha seleccionado a una Universidad Pública. Esta Universidad cuenta con 14 facultades, cinco centros, un instituto de investigación de la Salud, una Comisión de Energía Atómica; tiene 81 carreras de grado, dos tec-

nicaturas y 234 programas de posgrados, albergando una población aproximadamente de 55.000 estudiantes y 9.500 docentes.

Gráfico 8. Cobertura a Nivel Nacional de la Universidad Pública



Fuente: Anuario 2018, UNA.

El campus de esta Universidad está localizado geográficamente en la Ciudad de San Lorenzo, denominada ciudad universitaria, que se caracteriza por concentrar el 31 % de la población

paraguaya, además cuenta con filiales que se encuentran distribuidos en 12 departamentos y en 22 ciudades del país.

La modalidad educativa que prevalece, tanto en las carreras de grado como en los programas de posgrados que se imparten en esta Universidad es la presencial, con un incipiente pero alentador inicio en la modalidad virtual o a distancia.

Albertini González (2017) expone el proceso de esta Universidad en lo relacionado a Educación a distancia o virtual y señala que en el año 2012 fue inaugurado un Centro de Estudios Virtuales, que ha nacido como una iniciativa del Rectorado, para contribuir al desarrollo educativo, con el apoyo de una Universidad de España, con los primeros cursos de Didáctica Universitaria en modalidad virtual.

Además, el autor señala que se realizó una investigación referente al tema y que la misma tuvo como resultado el elevado porcentaje de docentes que no estaban preparados para el manejo de las TICs, demostrando así la importancia de la creación del Centro de Estudios Virtuales. Este Centro ofrece servicios a facultades, académicos y multimedios buscando de esa manera contribuir al desarrollo educativo, apoyo pedagógico y técnico, para la creación de cursos virtuales en forma transversal para todas las unidades académicas (Albertini González, 2017).

De la misma manera, Decoud (2018) menciona al respecto que esta Universidad en una de sus unidades académicas, tuvo sus inicios en cuanto a la educación a distancia a través de un convenio con una Universidad del País Vasco, España. A partir de esta colaboración se fueron dando trabajos en conjunto, como ser la creación de plataformas virtuales y la creación del departamento de E-learning.

En la actualidad, dicho departamento está ayudando a encaminar la educación virtual, a través del asesoramiento a diferentes unidades académicas con respecto al uso de plataformas con enfoque pedagógico, docencia virtual, evaluaciones enfocadas a esa área y el uso de las herramientas TIC, e incluso a otras universidades privadas e instituciones del estado (Decoud, 2018).

5.1.1. Organización para la Educación a Distancia

Para ahondar en la experiencia de la educación distancia se ha seleccionado una maestría en Ingeniería Biomédica, desarrollada en la Unidad Académica, en la Universidad pública en estudio. De acuerdo con el responsable del programa de posgrado, esta maestría se realizó como se mencionó antes, gracias a un convenio firmado en el año 2011 con la Universidad del País Vasco de España (UPV/EHU) y se caracteriza por ser la única totalmente virtual en posgrado y la primera maestría internacional e interuniversitaria desarrollada en esta Universidad Pública paraguaya con registro en el Ministerio de Educación de España. Esta misma Facultad o unidad académica cuenta con otra especialización denominada, Metodología- Especialización en TICs Aplicadas a la Educación superior, se imparte hasta la fecha con una oferta del tipo E-learning.

Existe una coordinación conjunta con la Dirección de Investigación, Dirección de Postgrado y el Departamento de E-Learning, que acompañan los procesos académicos y administrativos. Según se menciona, cada nueva convocatoria lleva un tiempo de trabajo previo considerable con los docentes debido a la necesidad de actualizar los materiales didácticos para cada módulo. Igualmente, se prevé en todo momento el acompañamiento a los estudiantes considerando los requerimientos del programa.

El entrevistado afirma que los temas tratados en este posgrado contribuyen de manera directa a un adecuado gerenciamiento de la tecnología aplicada en el área de la salud y con ello un alto impacto sobre los costos, la eficiencia, la seguridad y la equidad en el acceso a la tecnología a nivel regional, nacional e internacional.

5.1.2. Lineamientos del curso desarrollado

De acuerdo con las informaciones obtenidas a través de la Unidad Académica, la estructura y desarrollo de la maestría se realiza en tres bloques: uno teórico que se imparte completamente on-line, uno con relación a la práctica de pasantía y finalmente un trabajo de tesis de conclusión que se imparte de manera presencial para la obtención del título de Magister.

Según los datos recabados, los objetivos y antecedentes del curso de la maestría nombrada son:

- Proporcionar una formación avanzada en Ingeniería Biomédica tanto teórica como práctica, que abarque aspectos clínicos y experimentales. La casuística de estudio es lógicamente muy amplia, y por ello el temario incluye un importante número de materias optativas con las que el alumno puede conseguir una formación personal y específica, adecuada al perfil de sus intereses.
- Introducir al alumno en el campo de la Ingeniería Biomédica, dándole la capacidad de la aplicación de estos conocimientos en investigación y resolución de problemas.
- Proporcionar al alumno una base sólida, tanto teórica como práctica, para iniciar un trabajo en el diseño de instrumentación y tecnología biosanitarias.

- Capacitar al titulado para que sea capaz de incorporarse de forma inmediata a una actividad profesional en una empresa de Innovación Tecnológica.
- Capacitar a los profesionales para la validación de tecnologías sanitarias (FP-UNA, 2016).
- Está dirigido a alumnos procedentes de los campos tanto biomédico, como de ingeniería y relacionados. Abriéndose a un gran abanico de titulados superiores de distintas especialidades, como las áreas de electrónica, informática, biología, química, farmacia y medicina (FP-UNA, 2016).

Se cuenta con veinticinco (25) cupos internacionales por año, de los cuales cinco (5) se reservan para postulantes de Paraguay. Para el efecto, se realizan preselecciones de los posibles candidatos por los cupos limitados. En el proceso de preselección se definen el perfil de ingreso y los criterios de admisión. Como resultado el Decanato se expide con una resolución que identifica a los seleccionados. De acuerdo con la experiencia señalada por el Coordinador del Curso, la cantidad de postulantes dobla la cantidad de los cupos otorgados al país. Los alumnos son en un 80% del Departamento Central, mientras que el 20% restante se encuentra distribuidos en las ciudades de Villarrica y Ciudad del Este.

En referencia a las cohortes, desde el 2011 hasta la fecha existen nueve, de los cuales siete alumnos han egresado el curso y recibido sus correspondientes títulos de la Universidad Nacional, por otro lado, actualmente diez (10) alumnos están en proceso de elaboración y presentación de tesis, la cantidad total hasta la fecha de alumnos que cursaron la maestría es de cuarenta y cinco (45). Las exigencias para la presentación de tesis se encuentran definidas en el reglamento de la unidad académica.

ca en estudio, donde se matriculó el estudiante, al igual que las reglamentaciones generales.

Este convenio permite que el alumno de Paraguay sea considerado un alumno más de la Universidad del País Vasco de España, confiere la posibilidad que alumnos y docentes sean paraguayos, de hecho, en la actualidad existen diez (10) docentes de esta Universidad que están enseñando a alumnos españoles, incorporados plenamente al plantel español figurando como parte del staff de la Universidad del País Vasco.

Los alumnos se matriculan en la Universidad de País Vasco, sin embargo, los arreglos administrativos de ingreso y egreso del alumno queda a cargo de la Facultad en la cual se le matriculó, vale decir, el alumno que se matriculó en Paraguay debe egresar allí y el que se matriculó en España debe hacerlo a través de esa Universidad. Por consiguiente, el título obtenido por el alumno paraguayo es de la Universidad de origen, pero este tiene luego la posibilidad de homologar el título con la Universidad de País Vasco.

En lo relativo a la metodología implementada, la misma es definida por la Universidad española. Para el desarrollo de las clases se utiliza plataforma eGELA, esta unidad académica no tiene injerencia en la administración de dicha plataforma, la misma se utiliza de forma conjunta.

Los profesores son evaluados constantemente por medio de una secretaría de evaluación, en base al contenido disponible en la plataforma, los cuales deben estar acordes al nivel exigido por la Universidad de España.

La Universidad del País Vasco de España (UPV/EHU) cuenta en su organización con una Coordinación de Postgrado y secretaría específica de evaluación; los posgrados se centran bajo una

única dirección de todas las carreras y unidades académicas, ejerciendo de esa manera un área específica de control. A diferencia de esta forma de gestión centralizada, en la universidad pública paraguaya con la que tiene el convenio, cada facultad dependiente de la universidad tiene su propia Dirección de Postgrado, en el marco de la cual se gestionan los posgrados del área.

En relación con este tema de organización de los posgrados, la norma madre de la universidad, el estatuto, establece en el Artículo 171º lo siguiente:

La coordinación general de los programas de postgrado estará a cargo de la Dirección General de Postgrado dependiente del Rectorado. Esta Dirección será la responsable de definir las directivas, los lineamientos y las normas generales para el funcionamiento de los programas de postgrado en sus distintos niveles y modalidades, así como de velar por su cumplimiento y de promover los procesos de monitoreo, seguimiento, evaluación y acreditación de los mismos (UNA, 2017, p.38).

Sin embargo, es un desafío pendiente a nivel institucional porque aún hoy la organización y gestión se desarrollan en la órbita de las direcciones de posgrado de las unidades académicas.

5.1.3. Habilitación de las Maestrías y Acreditación de Programas

Según manifiesta un entrevistado, la Maestría en Ingeniería en Biomédica cuenta con habilitación legal en Paraguay hasta el año 2022, según disposiciones establecidas en la Resolución N° 700, artículo 15 del CONES, teniendo en cuenta que fue desarrollada antes de la creación del organismo. Al término de este

tiempo se deben iniciar los procedimientos establecidos para adecuarse a la nueva ley y realizar la renovación de la habilitación.

Se menciona además que, con la experiencia adquirida en estos años, actualmente se está elaborando un Proyecto a ser presentado ante el CONES que posibilitaría continuar el convenio con la universidad española o bien, asumir el compromiso de gestionar localmente el posgrado desde la Facultad.

En relación con la acreditación se menciona que la Unidad Académica está en proceso teniendo hasta la fecha dos maestrías acreditadas y un doctorado. Esta maestría en particular, aún no ha sido acreditada por instancia requerida, la ANEAES de Paraguay, sin embargo, ya cuenta con la acreditación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación de España (ANECA) lo cual no soluciona el problema local, pero de alguna forma establece el cumplimiento de un estándar de calidad reconocido y valorado internacionalmente.

5.1.4. Dificultades y fortalezas de la experiencia de la Maestría a Distancia Virtual

Una de las dificultades encontradas en el desarrollo de esta maestría virtual a distancia o incluso denominada E-learning, es el escaso tiempo con que cuentan los estudiantes, considerando que generalmente las personas optan por una educación virtual por ese motivo, sin embargo esta maestría en Ingeniería Biomédica es interactiva, por lo que requiere del estudiante y del docente una activa participación periódica en foros, se establecen horas de conexión del profesor, horarios de preguntas y respuestas. Todos estos procedimientos virtuales son requeridos por la universidad del País Vasco en base a los criterios de calidad exigidos en España.

Además del tiempo, otra limitación surge a raíz de la falta de disponibilidad de medios digitales de pago, la unidad académica no cuenta con servicios de pago online. Hasta la fecha los avances en este ámbito han llegado al uso de transferencias a cuenta bancaria.

También, cabe agregar, que la presentación de las documentaciones en esta Universidad paraguaya exige en base a sus reglamentaciones, y una de ellas, que sea presentada personalmente y la misma que esté avalada por el Rectorado, generando todos los problemas que esta regulación produce en cuanto a tiempo y coordinación.

Otras de las dificultades en relación con la carga horaria, que podría ser considerada como un elemento negativo; para la maestría son requeridas 1500 horas, y 60 créditos de acuerdo con los requerimientos de España, necesarios para acceder luego a un doctorado. En contrapartida, para Paraguay, y en comparación con otras maestrías desarrolladas en otras universidades del país, 1500 horas representan más que el doble de lo requerido y reglamentado por el CONES, la carga horaria total es de 700 horas, para acceder al título de Magister. Esta diferencia podría desmotivar al estudiante en el momento de tomar una decisión en inscribirse o no al curso con esta modalidad.

Entre las fortalezas de esta maestría se encuentra la posibilidad de contar con la experiencia de desarrollar estudios con estándares de una Universidad Europea.

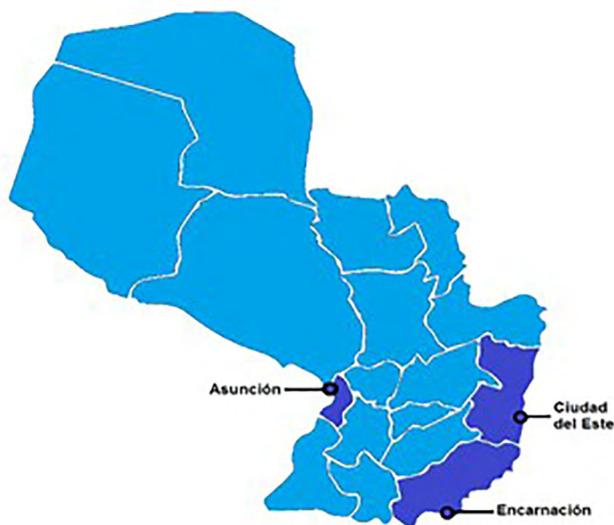
Esta maestría se encuentra construida con un enfoque investigativo, modalidad diferente al tradicional, que tiene orientación más profesional. El hecho de contar con este enfoque beneficia a la Unidad Académica, en su objetivo de complementar visiones con otras ofertas.

Se verifica el interés por parte de las personas por esta maestría a distancia, según el entrevistado, en los cinco años que está a cargo de la maestría, normalmente hay mínimo, el doble de postulantes requeridos, por el cual existe un mercado insatisfecho, lo cual anima a desarrollar otros proyectos similares.

5.2. Universidad privada

La universidad privada seleccionada para el estudio fue definida considerando el criterio de mayor oferta académica de cursos de grados y posgrados a distancia.

Gráfico 9. Cobertura a Nivel Nacional de la Universidad Privada



Fuente: Elaboración propia.

Esta universidad privada, en principio, fue constituida como instituto de capacitación y desarrollo empresarial, bajo la figura jurídica de asociación civil sin fines de lucro, con el objeto de promover la fundación de una universidad, siendo la investigación científica y la capacitación integral el origen de esta idea.

El fundador visualizó hace aproximadamente 28 años la posibilidad de la creación de una institución de enseñanza superior caracterizada por un abanico de ofertas educativas de grado y posgrado con una fuerte participación de académicos y docentes extranjeros.

Se rige por un Estatuto y sus reglamentaciones internas se encuentran en concordancia con las disposiciones legales vigentes del CONES y la ANEAES

En cuanto a la modalidad de la educación a distancia, señalaron que la misma se ha iniciado hace 10 años, con la intención de facilitar e incentivar la formación continua de profesionales que por cuestión de lejanía o por problemas de tiempo no pueden asistir a las clases presenciales.

La estructura organizativa de la Universidad está constituida por un Rectorado y un Vicerrectorado, y cuenta con las siguientes áreas del conocimiento: Ciencias Económicas y Administrativas; Derecho y Ciencias Sociales; Comunicación, Arte y Ciencias de la Tecnología; y la Escuela de Posgrado. Además, cuenta con Gerencias de áreas específicas denominadas Gerencia administrativa, Gerencia académica, Gerencia tecnología, Gerencia de extensión y Gerencia de investigación.

Actualmente, según datos de diciembre de 2019, la población de alumnos de grado y posgrado es de aproximadamente 14.000. Más de 3.000 estudiantes utilizan la modalidad online para cursar sus carreras. Las áreas administrativas y de docen-

cia de la Universidad Privada poseen una cobertura de aproximadamente 800 funcionarios. Cuenta con una infraestructura adecuada y bien localizada, con importante presencia de tecnología en las aulas.

Según expresan sus comunicaciones, su compromiso social se encuentra con la formación y egreso de jóvenes líderes, emprendedores e innovadores, con valores comprometidos con el bien común.

Para la selección de los docentes, la universidad cuenta con un plan basado en méritos y actitudes, competencia profesional, conocimientos sobre la plataforma y disponibilidad de tiempo. El proceso finaliza con una entrevista con el director de la Escuela de Posgrado. Un aspecto muy importante a destacar con relación a la permanencia o no de los docentes para los módulos a ser desarrollados, es que su continuidad depende de sus evaluaciones. Implementan, además, un sistema de formación continua para docentes por área de conocimientos.

5.2.1. Organización para la educación a distancia

En la actualidad, es la universidad que lidera el mercado con más cursos de grado a distancia (aproximadamente 14) y tres programas de posgrado que son ofertados de manera anual. Estos cursos se dividen en diferentes áreas de conocimiento, como ser Maestría en Administración y Dirección de Empresas; Educación con énfasis en Docencia Universitaria; Derecho Civil y Procesal Civil. Además de éstas, seis se encuentran en proceso de aprobación.

El estudio de caso aquí hará foco en la Maestría en Educación con énfasis en Docencia Universitaria.

Originalmente esta propuesta educativa está dirigida a profesionales docentes de la educación superior, en donde el objetivo principal es el acceso a la formación continua del universitario, acorde a sus restricciones de tiempo, impactando en su dedicación.

El programa de formación continua en su modalidad online propone una equilibrada convergencia en la articulación de estrategias didácticas en la educación superior y surge para satisfacer una necesidad insatisfecha en actualizar la acción educativa.

La estructura de la Maestría permite salidas intermedias y la posibilidad de sumar créditos con diplomados en áreas y temas específicos, de acuerdo con el interés y necesidad del profesional de la educación. La duración del programa es de 14 meses más el tiempo necesario para la elaboración de la tesis.

5.2.2. Lineamientos del curso desarrollado

De acuerdo con la información recabada, el propósito del modelo educativo es el adecuar la oferta académica a las necesidades de la sociedad en la que se desarrolla, impulsando el uso de la tecnología como medio para llegar a la formación profesional de grado y de perfeccionamiento a nivel de posgrado, organizando y produciendo nuevos conocimientos para la satisfacción de las necesidades humanas y la defensa del ecosistema, sin fronteras para posicionarse en todo el mundo (UA, 2019).

Objetivos de la Maestría:

- Generar, un espacio de formación continua para profesionales de la educación superior, estimulando una renovación gradual y permanente de su práctica profesional.

- Formar, profesionales en el campo educativo con una sólida preparación teórica y metodológica, capaces de proponer acciones innovadoras en el área de su especialidad.
- Promover, el desarrollo de profesionales universitarios innovadores capaces de realizar investigaciones e incorporar nuevas tecnologías educativas orientadas al mejoramiento de la calidad de la docencia y de la gestión académica.
- Contribuir con la profesionalización de docentes universitarios en la educación superior, formando profesionales con principios teóricos - epistemológico y metodológico, que les permitan una mayor comprensión de la compleja actividad académica.
- Fortalecer, los criterios éticos – sociales y del medio ambiente en el desarrollo de la docencia universitaria (UA, 2019).

Los programas se desarrollan a través de créditos distribuidos por unidades de aprendizaje, talleres de proyectos y finalizan con una defensa de tesis de egreso para la aprobación del curso. Igualmente, otorgan títulos intermedios de diplomado y especialización.

El curriculum incluye un total de 70 créditos y una carga horaria de 700 horas aproximadamente, distribuidos en estas unidades de aprendizaje, seminarios, y talleres de proyectos de tesis, que deben ser aprobados para obtener el grado de magíster.

La plataforma utilizada para la EaD es la Canvas, que según indicaron la utilizan por la accesibilidad y practicidad. La adopción de esta plataforma se realizó a través de un minucioso estudio el cual fue aprobado por los directivos de la institución.

Los planes curriculares se encuentran diseñado acorde a los objetivos de los programas y a las necesidades del mercado, que perciben cada vez más competitivo.

En sus planes de acción se encuentra como punto más relevante priorizar los posgrados semipresenciales y virtuales. Estos programas son diseñados por equipos de profesionales y validados por el staff de técnicos, para luego ser elevados a las instancias superiores de la Institución, y de ser aprobados, posteriormente son sometidos a consideración de las instituciones gubernamentales responsables, de manera que posteriormente sean realizados los trámites pertinentes para su aprobación y posterior evaluación y acreditación.

Esta modalidad educativa representa la más completa estructura curricular en la educación virtual o a distancia que ofrece la universidad, se espera que en el futuro más cursos o programas de posgrados se integren totalmente a esta modalidad educativa de tal forma a ampliar la oferta académica a los profesionales.

En referencia a la cantidad de alumnos, señalaron que el promedio de inscriptos por año es de treinta y cinco (35), siendo quince (15) el total de cohortes.

5.2.3. Habilitación de la Maestría y Acreditación del Programa

Se señala que entre las prioridades institucionales de la universidad se encuentra el mejoramiento continuo con el fin de cumplir con los indicadores de acreditación, reacreditación y la certificación por parte de la ANEAES y que es periódicamente sometidas a un proceso interno de estrictos controles con la di-

námica de evaluación y autoevaluación de los docentes, actualización curricular, monitoreo y seguimiento.

Con relación a la habilitación del programa de posgrado, la Unidad Académica obtuvo del CONES mediante la Resolución N° 037/2019, la habilitación del Programa de Maestría en Educación con énfasis en Docencia Universitaria (modalidad virtual).

5.2.4. Dificultades y fortalezas de la experiencia de la Maestría a Distancia Virtual

Entre las fortalezas identificadas por el representante de la universidad, destaca que se mantiene un cuerpo docente estable y entrenado para la modalidad de educación a distancia y, además, que cuentan con una plataforma moderna, versátil y de fácil utilización, la cual permite la interacción entre el responsable del módulo y los estudiantes de distintas maneras, ya sean videoconferencias chat, foros y todo lo que conlleva la educación virtual.

Respecto a las debilidades destacan que tiene que ver con la actualización de contenidos, especialmente los videos, porque representa un presupuesto para su elaboración y todo lo que implica la preparación asincrónica. Además, el acompañamiento de los docentes a alumnos, en algunos casos, no es oportuno. También han señalado algunas dificultades en relación con sostener el compromiso y responsabilidad de los estudiantes durante la cursada.

6. A modo de cierre

En referencia al origen y desarrollo de la EaD en el Paraguay, se puede afirmar que ha iniciado el proceso hacia una educación

a distancia, que las condiciones si bien aún no están dadas en su totalidad; se divisa la expansión de esta modalidad académica.

El país ha pasado por un proceso largo y lento en relación con las reglamentaciones referente a la educación superior, hubo avances importantes y un fortalecimiento a partir de la sanción de Ley 4995 del año 2013, cumpliendo con las habilitaciones correspondientes y apuntado hacia la calidad, principalmente en la modalidad presencial; sin embargo, para la modalidad de EaD aún se tienen varios desafíos, a pesar de que esta modalidad está reconocida en las leyes actuales.

En ese marco, los posgrados a distancia se van desarrollando en forma paulatina, con avances en la habilitación de programas, desarrollo de las capacidades docentes para el trabajo en la modalidad, el progreso en la elaboración de contenidos programáticos, metodologías de enseñanza, plataformas utilizadas, conectividad, entre otros.

Si bien el mecanismo de aseguramiento de la calidad para la modalidad a distancia se encuentra actualmente en proceso de elaboración, la evaluación y acreditación de posgrado en el Paraguay regida por la ANEAES ha tenido progresos importantes. Hasta el momento se han acreditado treinta y nueve programas de posgrados, entre doctorados, maestrías, especializaciones en veinticinco universidades públicas y catorce instituciones privadas, todas estas acreditaciones en la modalidad presencial.

Se han encontrado recurrencias en la comparación realizada entre las carreras estudiadas: se evidencia que ambas universidades -poseen la infraestructura necesaria, el personal técnico y administrativo suficiente, así como, las plataformas tecnológicas, eGELA y Canvas, adecuadas para el desarrollo de los programas.

Los programas de posgrados analizado se encuentran con habilitación emitidas por el CONES; sin embargo, en el momento de las entrevistas ambas maestrías no se encuentran acreditadas por la ANEAES.

En relación con el programa de posgrado ofrecido por la universidad pública, la misma es desarrollada en virtud de un convenio suscrito con el país europeo, que tiene la acreditación correspondiente por la ANECA española, por lo que cuenta con una certificación a nivel internacional.

Para acceder a los cupos ofrecidos por la universidad nacional, existe previamente un proceso altamente selectivo, considerando que la maestría contempla la inscripción de un máximo de cinco cursantes nacionales por cohorte. Por otro lado, la universidad privada, no determina límites en cuanto a la cantidad de postulantes para acceder al programa de posgrado.

Según la normativa paraguaya, la carga horaria exigida para programas de maestría es de setecientas horas; la cual se ajusta a la requerida por la universidad privada. Sin embargo, la carga horaria exigida por la universidad pública es de mil quinientas horas por la exigencia de del Convenio establecido, lo que representa un importante incremento de la carga académica del posgrado, que ya cuenta con nueve cohortes y siete egresos. Además, desde la universidad privada se mencionó que cuentan con quince cohortes, sin mención a la cantidad de egresados.

Finalmente, a pesar de los avances mencionados en la EaD en estas universidades tomadas como estudio de caso, aún no ha logrado posicionarse lo suficiente en términos comparativos a otras modalidades, tales como las carreras de grado y programas de posgrados presenciales y semipresenciales.

Referencias bibliográficas

- Albertini González, F. A. (2017). *Avances, desafíos e impacto de la Educación Superior Virtual en Paraguay 2015-2017*. Recuperado de: <https://www.uamericana.edu.py/revistacientifica/index.php/scientiamerica/article/view/237>
- ANEAES 2016 Programa de Evaluación de la Calidad de la Educación Superior del Paraguay Asunción, Paraguay. Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) Recuperado de: http://www.aneaes.gov.py/aneaes/datos/FEEI/Programa_final_ANEAES.pdf
- ANEAES 2018 Modelo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Conceptos Fundamentales. Aprobado por Resolución N° 213 del Consejo Directivo en fecha 19 de julio de 2018. Asunción, Paraguay. Recuperado de: http://www.aneaes.gov.py/v2/application/files/8115/3297/2613/Conceptos_Fundamentales.pdf
- ANEAES 2020 Modelo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Mecanismos de Evaluación y Acreditación de Programas de Postgrado. Aprobado por Resolución N°19 del Consejo Directivo el 31 de Enero de 2020. Recuperado de http://www.aneaes.gov.py/v2/application/files/6815/8091/0481/Mecanismo_de_postgrado_actualizado.pdf
- Cristaldo de Benítez M., Di Marco C., García, L., Rodrigues Filho J. A. y Zelaya M. Coord. García, L. (2016). Situación actual del posgrado en Argentina, Brasil y Paraguay: carreras, estudiantes y egresados. En Lamfri, N. Z. (Coord.) *Los Posgrados en Argentina, Brasil Paraguay y Aproximaciones comparadas en contextos de evaluación de la calidad de la Educación Superior*. (pp.75-145) Argentina. Editorial Brujas.
- Decoud, C. (2018). Modelo Institucional de educación universitaria a distancia en Paraguay. Marcos regulatorios y modelos pedagógicos. Un camino hacia la virtualización de la Educación Superior en el Mercosur.
- FP-UNA (2016). Facultad Politécnica - U.N.A Maestría en Ingeniería Biomédica. Recuperado de: <https://www.pol.una.py/?q=node/503>
- Rivarola, D. (2003). *La Educación Superior Universitaria en Paraguay*. IESALC. CONEC.

Robledo, Y. R. (2016). *Informe Nacional: Paraguay*. Educación en Iberoamericana. Informe 2016. Educación Superior en Iberoamérica. Universia. CINDA.

Universidad Americana (2019). Carreras/Programas. Maestría en Administración y Dirección de Empresas. Recuperado de https://www.americana.edu.py/carreras/?nombre_carrera=undefined&modalidad=online&sede=asuncion&nivel=posgrado

Universidad Nacional de Asunción. UNA (2017). Estatuto. Recuperado de https://www.una.py/images/stories/Universidad/DisposicionesLegales/Estatuto_UNA_05-12-2017.pdf

Regulaciones de organismos de educación de Paraguay

Ley N° 828/1980 De Universidades. Recuperado de: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2307/ley-n-828-de-universidades>

Ley 136/ 1993 de Universidades. Recuperado en: <http://www.unesco.org/education/edurights/media/docs/0391bce2a2a14d6232014ac86522646427fb61f5.pdf>

Ley 1264/98 *General de Educación*. Recuperado de: <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/normativas/176/ley-ndeg-12641998-ley-general-de-educacion>

Ley N° 2072/2003 de la Creación de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior Recuperado de: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2636/reacion-de-la-agencia-nacional-de-evaluacion-y-acreditacion-de-la-educacion-superior>

Ley N° 2529 /2006. Ley N° 3973 / Modifica parcialmente el Artículo 1º de la Ley N° 2529/06, “Que Modifica los Artículos 4º, 5º, 8º Y 15 de la Ley N° 136/93, ‘De Universidades’” Recuperado de: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3519/modifica-parcialmente-el-articulo-1-de-la-ley-n-252906-que-modifica-los-articulos-4-5-8-y-15-de-la-ley-n-13693-de-universidades>

Ley 3881/2009 Ley N° 3881 / Suspende de Manera Temporal la Creación de Universidades e Institutos Superiores. Recuperado de: <http://www.>

bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1511/ley-n-3881-suspende-de-ma-nera-temporal-la-creacion-de-universidades-e-institutos-superiores

Ley Nº 3973/2010 Ley Nº 3973 / Modifica Parcialmente el Artículo 1º de la ley Nº 2529/06, “Que Modifica los Artículos 4º, 5º, 8º y 15 de la ley Nº 136/93, ‘de universidades” Recuperado de: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3519/ley-n-3973-modifica-parcialmente-el-articulo-1-de-la-ley-n-252906-que-modifica-los-articulos-4-5-8-y-15-de-la-ley-n-13693-de-universidades>

Ley Nº 4351/2011 Ley Nº 4351 / Suspende la Creación de Universidades e Institutos Superiores hasta tanto sea Promulgada la Ley de Educación Superior. Recuperado de: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2648/ley-n-4351-suspende-la-creacion-de-universidades-e-institutos-superiores-hasta-tanto-sea-promulgada-la-ley-de-educacion>

Ley Nº 4995/2013, *de Educación Superior* Recuperado de: <http://www.cones.gov.py/ley-4995-de-educacion-superior/>

Resolución Nº 63/2016 *Reglamento de la Educación a Distancia y Semipresencial*. Consejo Nacional de Educación Superior, CONES Recuperado de: <http://www.cones.gov.py/resolucion-cones-n-632016-reglamento-de-la-educacion-a-distancia-y-semipresencial/>

Resolución Nº 700/ 2016. *Reglamento que regula los procesos de aprobación y habilitación de los programas de postgrados*. CONES. Recuperado de: <http://www.cones.gov.py/reglamento-que-regula-los-procesos-de-aprobacion-y-habilitacion-de-los-programas-de-postgrado/>

Resolución Nº 116/2017. *En la cual se establecen los criterios y requisitos requeridos para los procesos de actualización de proyectos curriculares de carreras de grados y programas de postgrados*. Recuperado de: <http://www.cones.gov.py/resolucion-cones-n-11617-criterios-y-requisitos-requeridos-para-proceso-de-actualizacion-de-proyectos-curriculares-de-carreras-de-grado-y-programas-de-postgrado/>

6

**DILEMAS DE
NUEVAS CULTURAS
DE PRODUCCIÓN DE
CONOCIMIENTO.
LOS POSGRADOS
A DISTANCIA
EN EL MERCOSUR.
EL CASO DE
URUGUAY**

1. Presentación

La presente sección fue elaborada por el equipo de la Universidad Centro Latinoamericana de Economía Humana -U-CLAEH-participante del proyecto sobre *Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los Posgrados a Distancia en el Mercosur. Formatos, regulaciones y acreditación*, coordinado por la Universidad Nacional de Córdoba, en el marco del Núcleo de Estudios e Investigaciones sobre Educación Superior del MERCOSUR

El trabajo se organizó tomando como ejes las diversas reuniones generales del Proyecto (Buenos Aires, Campinas, Tandil) mientras que el trabajo de campo se cumplió básicamente lo largo de 2019, a través de: entrevistas a informantes calificados, vía email y encuentros presenciales; de la revisión de la literatura; y de análisis de documentos y verificación de la información ofrecida por las instituciones.

Pese a las condiciones estructurales del medio uruguayo, caracterizado por su excepcionalidad (muy tardía conformación de un sistema -aún en proceso de configuración; tardío desarrollo del posgrado; y aún escasa presencia de posgrados a distancia) el informe intenta caracterizar la realidad estudiada, en diálogo comparativo con los otros casos del Proyecto.

2. Consideraciones iniciales sobre Educación Superior y Posgrados a Distancia

En el marco de una línea de reflexión amplia sobre el sentido de la educación superior en tiempos de redes y globalización, con sustento en el informacionalismo como paradigma tecnológico, se inscribe la reflexión sobre las nuevas modalidades de educación superior (ES) que la tecnología torna viable y potencia.

La educación superior virtual (ESV) se transforma en un punto de reflexión vital, con sus distintos formatos de propuestas de formación y su incidencia en los procesos de integración en redes de cooperación y trabajo conjunto a nivel bilateral regional e internacional.

Sustentados en la tecnología adquieren un nuevo aspecto y se ponen en relieve temas como la internacionalización de la ES, la regulación de ESV, las modalidades de cooperación y colaboración entre las instituciones, mostrando en el entramado de su desarrollo las dos caras de una misma moneda. El sostenimiento o la profundización de las tendencias actuales de mercantilización y sumisión a intereses y culturas dominantes o la posibilidad de generar contexto de construcción de redes, que permitan la generación de alianzas entre universidades e instituciones de ES de diferentes países, que promuevan la complementariedad en torno a sus necesidades, construyendo colaborativamente conocimiento y promoviendo la investigación de forma contextualizada y abierta.

Se trata de la construcción de nodos potentes que realmente aporten a cada uno (nación, localidad) y al nosotros (región, comunidad internacional) en relaciones de paridad y no subordinación preservando desde las instituciones de educación superior, ampliando y garantizando la igualdad del acceso al conocimiento como una tarea clave en el marco de la globalización.

El abordaje de todas estas cuestiones, la moderación y ajuste de estas tendencias tiene soporte fundamental en el papel que asuman los Estados nación y el rol que estos a través de sus políticas cumplan en atención a las necesidades locales, sin detrimento de su comprensión en el marco de las tendencias globales, pero con claro mantenimiento de su impronta cultural.

Las posibilidades que abren las redes a la educación virtual y la cooperación constituyen herramientas de gran valor para el logro de más y mejor educación para todos. Es fundamental el papel de la ES en la formación de los ciudadanos en tanto personas y actores fundamentales de las transformaciones de las culturas locales y en profundo diálogo con el conocimiento regional y global.

2.1. Las TIC en el campo de la ES y el desarrollo del posgrado

Parker y Bournie sostienen que

nuestra sociedad actual, ha penetrado con fuerza en las instituciones educativas, y en especial en la universidad, y ha provocado transformaciones y cambios a lo largo de las tres últimas décadas que no se habían producido en siglos. La evolución de la universidad ha sido –está siendo– rápida, no planificada, disruptiva a veces, como ha sucedido en otros ámbitos de la sociedad actual. Han surgido nuevas formas de aprender y de enseñar, nuevos modelos de universidad, nuevas formas de organización y nuevos modelos de sostenibilidad. Y sin duda, las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) en general, e Internet en particular, tienen un papel determinante en estos procesos de transformación; las universidades son, en definitiva, importantes beneficiarias de las aportaciones de las TIC. (Parker y Bournie (2009) en Duarty Mengual, 2015 p. 16)

Los nuevos desarrollos tecnológicos, de intenso impacto social, han ido en su sostenida y vertiginosa evolución introduciéndose en los ambientes de ES en el grado en que estas comu-

nidades han ido alcanzando la comprensión de su utilidad y potencia para el aprendizaje, más allá de la respuesta al imperativo tecnológico que constituyó el sustento de su primitiva forma de integración.

De etapas iniciales, centradas en dotación tecnológica y un aparente velo de modernidad extendido sobre las antiguas prácticas que permanecieron en su esencia inalteradas, se instala luego una creciente preocupación por la investigación de sus potencialidades para la enseñanza, especialmente por su condición de llegar a todos sin limitaciones de tiempo y espacio y su carácter de centro de recursos e información. Posteriormente se visualiza una evolución cuyo motor consiste en la preocupación centrada en lo que Cobo (2016) denomina “continentes y contenidos”. Hoy se puede constatar la instalación de una mayor conciencia de que las posibilidades son tales que desafían los límites de nuestra creatividad, flexibilidad de pensamiento y capacidad de acción, lo cual se traduce en la preocupación de que la integración tecnológica en los espacios educativos alcance realmente capacidad transformadora a nivel de los aprendizajes, de la enseñanza de la gestión y de la implementación tecnológica con ajuste a las necesidades pedagógicas y didácticas.

La propia tecnología en su evolución y en profunda interacción con los cambios sociales soportadas en la redes removi6 el espacio de la reflexión pedag6gico didáctica, en funci6n de las nuevas ventanas abiertas al aprendizaje y el espacio de la reflexión respecto del papel que est6n llamadas a cumplir las universidades en el nuevo contexto global de investigaci6n y generaci6n de conocimiento 6til para el desarrollo humano y social, a partir del indiscutible valor de las redes tecnol6gicas y las TIC, por su car6cter intr6nicamente vinculado al conocimiento, la informaci6n y la comunicaci6n.

Sin embargo, el panorama de la educación superior en el ámbito virtual, más allá del discurso, aún es diverso: en la mayoría de los casos continúa fuertemente ligado a las etapas iniciales de deslumbramiento tecnológico. Cabe entonces formular, junto a Cobo, una pregunta sustantiva “¿Adoptar tecnologías para poner viejas ideas en nuevas plataformas o abrir espacio a pensamientos, actividades y formas divergentes de crear conocimiento independientemente del canal o dispositivo?” (Cobo, 2016, p. 36).

Los posgrados son, sin duda, por el tipo de relación que proponen con el conocimiento y por su función social, un ámbito por excelencia para el desarrollo de propuestas que coloquen al estudiante en posición de un uso personalizado, crítico y potente de los nuevos recursos. La diversidad de dispositivos para el acceso y trabajo en el ámbito virtual, los nuevos recursos, los nuevos entornos de aprendizaje habilitan la generación de espacios personales, colaborativos, de aprendizaje autónomo y compartido. Esto supone, desde lo educativo, superar el ámbito de la implementación de propuestas esencialmente informativas en campus virtual, videoconferencias, acceso a recursos abiertos, a información actualizada, etc, porque si bien todo ello constituye un componente esencial el aspecto pedagógico debe considerarse central.

El desafío central consiste en ir más allá de la gestión de datos, del consumo y reproducción de información. Es imprescindible la generación de nuevos espacios educativos que, utilizando el potencial de las tecnologías, favorezcan la exploración crítica, la contrastación de diferentes puntos de vista, la producción creativa, la generación constante de nuevas preguntas. Espacios educativos que trasciendan los límites de los paquetes armados, del contenido disciplinariamente dispuesto, dando lugar a una interdisciplinariedad activa que, con apoyo de multiplicidad de lenguajes y formatos, propicie nuevas maneras de construir y re-

construir, generar y aplicar conocimiento genuino y socialmente relevante.

En este contexto, el papel docente se reconfigura frente el papel central que adquiere el alumno en relación con su propio aprendizaje. La figura de tutores y asistentes comienza a distanciarse de sus expresiones iniciales, siendo actualmente concebida como “andamiaje” de situaciones en las que la resolución de problemas reales, la generación de nuevas preguntas, la investigación y los desafíos de producción significativa de conocimiento, se vea definida en sus recorridos por quienes están aprendiendo, constituyéndose en responsables de su proceso formativo, en un marco de flexibilidad logística y curricular.

2.2. La EAD en el contexto del nuevo paradigma

Desarrollar un sentido más completo de cómo y por qué se están utilizando tecnologías digitales en entornos educativos de la forma en que se las usa, exige, por lo tanto, un reconocimiento amplio de temas de poder, control, conflicto y resistencia. (Selwyn, 2016, p. 11)

En este nuevo contexto generado sobre las transformaciones que ha supuesto el informacionalismo, soportado en las redes informáticas, la EAD no escapa a las consideraciones realizadas. Es en realidad un componente en expansión en la nueva estructura social, que según se conciba, puede considerarse un elemento de continuidad de tendencias dominantes o un instrumento de cambio, atento a la función social de la universidad y su papel en tanto bien social y derecho de los ciudadanos.

La EAD en su largo recorrido histórico ha mutado en función de las nuevas posibilidades de reformulación de las dinámicas educativas y nuevas formas eficientes de cooperación.

En las últimas décadas, por la integración de las tecnologías al ambiente universitario, se han producido cambios fundamentales en tres órdenes

en el ámbito educativo, es decir en todo lo relacionado con el proceso de enseñanza y aprendizaje; en el ámbito tecnológico en tanto que se ha introducido realmente la tecnología en el aula y en especial internet y su potencial; y también en el ámbito organizativo o de gestión universitaria (Duart y Mengual, 2015, p. 19).

En Uruguay la EAD entendida como e-learning que no requiere instancias presenciales está poco presente como propuesta por las instituciones nacionales, son más bien las propuestas de educación semipresencial, blended learning, las que llevan la avanzada en el panorama nacional junto a las experiencias de ofertas de acceso a recursos abiertos y de distinto tipo vinculados al aprendizaje. No obstante, hemos superado los límites entre las instituciones virtuales y presenciales, la virtualidad, el uso de la tecnología se encuentra presente en la cuasi mayoría de las instituciones adquiriendo formas diversas, sumativas, híbridas, integrales, potencialmente cada vez más personalizadas y a la vez con más posibilidades de formación colaborativa, más allá que en los hechos, ello suponga más bien búsqueda y exploración que un aprovechamiento profundo de las posibilidades que ofrece la nueva y en constante cambio realidad tecnológica.

La educación virtual, con todos sus dispositivos y aplicaciones, está forzando a las universidades a facilitar nuevas formas de aprender (e-learning, blended learning, aprendizaje colaborativo, aprendizaje mó-

vil, aprendizaje ubicuo, aprendizaje invisible, líquido, aprendizaje rizomático, aprendizaje mediado, etc.), de modo síncrono y asíncrono, estructurados y flexibles, abiertos y masivos... que están cambiando las estructuras de las universidades y su modo de enseñar. (García y Corbella, 2015, p. 12)

Con marcado sustento en la tecnología, la formación a nivel superior desdibuja los límites y alcances tradicionales de las instituciones de ES alcanzando posibilidades y perspectivas institucionales antes no previstas. Las ideas de una educación flexible, atenta a la personalización, capaz de adaptarse a los requerimientos diversos de la sociedad en términos de formación a través de sus múltiples formatos, junto a las de una mayor democratización del conocimiento e inclusión, se conjugan a las posibilidades que brindan hoy las redes para el desarrollo de propuestas educativas virtuales diversas que desdibujan los límites de tiempos, espacios y fronteras en los procesos de acceso y construcción de conocimiento.

Duart y Mengual (2015) señalan la inexistencia de un único modelo, y la flexibilidad con que la tecnología ofrece la posibilidad de adaptarse a la consecución de los objetivos institucionales recalcando que estos no pueden ser otros, siguiendo a Rogers (2001) que la formación, la investigación y la difusión y transferencia del conocimiento adaptados al propio contexto:

ahí observaremos como algunas universidades han sabido adaptarse a su realidad local o más cercana, dando un servicio útil a su ámbito de influencia, mientras que otras debido a sus características han optado por modelos que las sitúan en una escala global. En cierta forma hay un espacio para cada uno, y las mismas TIC así lo propician, pero lo importante, insistimos, es no perder de vista la función social de la universidad

y entender la educación como un bien común y la investigación como un servicio a la sociedad. (Duart y Mengual, 2015, p. 19)

En Uruguay la adaptación de las universidades a la nueva situación ha sido diversa. Más allá del reconocimiento de las posibilidades tecnológicas al servicio de la enseñanza, su nivel de aprovechamiento en las formas de instrumentación de la EAD (aún extremadamente escasas) y otras formas de enseñanza que incorporan el componente virtual, ha sido variado y paulatino en las distintas universidades. Esta situación depende fuertemente del papel que se asignan a las tecnologías, el nivel de apuesta a la formación de docentes y técnicos y la capacidad institucional de generar los cambios en lo educativo, organizativo y tecnológico.

Con frecuencia existe aún la confusión de que la dotación tecnológica es central, en cambio no siempre está presente la percepción de la transformación pedagógica como esencial. Cuando esto sucede el pasaje es lento entre el hacer lo que hacíamos presencialmente en forma virtual y la verdadera exploración de posibilidades y recursos a disposición.

Los formatos más próximos a la EAD parecen estar presentes con mayor fuerza en las instituciones terciarias no universitarias como las del Consejo de Formación en Educación en su propuesta de cursos semipresenciales de formación de profesores de Educación Secundaria. Esta experiencia se caracteriza por su permanente ajuste y reformulación.

La modalidad más extendida consiste en la virtualización de cursos, el b-learning que combina las técnicas tradicionales con métodos alternativos de educación virtual y el acceso a espacios virtuales de recursos abiertos, en línea, plataformas que se ofrecen a las comunidades de docentes e investigadores y alumnos para el trabajo colaborativo. Estos formatos parecen ser los de

mayor expansión en contraposición a los específicamente caracterizados como Educación a Distancia, esta modalidad se encuentra en proceso de evolución y existen algunas experiencias en este sentido.

3. Presentación del caso uruguayo: Educación Superior y desarrollo del Posgrado

La Universidad de la República (Udelar) fue la primera universidad pública del país. Fue creada a lo largo de un proceso fundacional que se inicia durante su primera Legislatura, con la aprobación de la Ley proyectada por el Senador Presbítero Dámaso Antonio Larrañaga en 1833. Una vez en funcionamiento el mayor número de sus Cátedras, como lo indicaba la Ley, fue erigida por decreto del Presidente Manuel Oribe, en mayo de 1838.

Finalmente, en plena Guerra Grande, se instaló en el campo sitiado de Montevideo, el 18 de julio de 1849, mientras que el campo sitiador contaba también con una Casa de Estudios Generales.

Se abrió así el período de la Universidad espiritualista ecléctica, que sería sustituido luego por las transformaciones de la generación positivista en la década de 1880.

En 1908 se aprobó una ley orgánica, y en 1918 se reconoció constitucionalmente la autonomía de la Universidad.

En 1935 se separó de la Universidad la Educación Secundaria.

La ley orgánica actualmente vigente fue aprobada en 1958 con la incorporación de los principios de autonomía y cogobierno.

En 1973 la Universidad fue intervenida por el gobierno de facto instalado en junio de ese año y recuperó su autonomía cuando el país recuperó las instituciones democráticas, en 1985.

Desde esa fecha se puso en marcha un proceso de transformación, que incluyó la creación de un sistema de posgrados científicos, el PEDECIBA (Sistema de Desarrollo de las Ciencias Básicas), la creación de las Facultades de Ciencias y de Ciencias Sociales y el establecimiento de comisiones cogobernadas, entre ellas la de Investigación Científica.

La Universidad de la República impulsó también la creación de la Asociación de Universidades Grupo de Montevideo (AUGM), una red de universidades públicas de la región que asocia instituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

A partir de 2010 tuvo lugar un proceso de descentralización (o nacionalización) de la Universidad, a través del establecimiento de diversos centros y polos universitarios en el interior del país, impulsando el incremento de la matrícula.

Actualmente la Universidad de la República cuenta con unas quince facultades, seis escuelas universitarias, tres institutos, tres centros regionales y sedes el interior del país (Salto, Paysandú, Maldonado, Rocha, Rivera, Tacuarembó, Melo, Artigas, Fray Bentos y Treinta y Tres).

La oferta universitaria incluye más de ciento cincuenta carreras de grado, unas trescientas seis carreras de posgrado y cinco ciclos optativos iniciales.

La matrícula se aproxima a los 150.000 estudiantes activos, con un cuerpo académico de 11.500 docentes y con cerca de 6.000 cargos no docentes (personal técnico, administrativo y de servicios).

En 2012 fue creada la Universidad Tecnológica, que se convirtió en la segunda universidad pública del país (unos ciento ochenta años después de iniciado el proceso de creación de la primera universidad pública).

Su ley de creación le encomendaba el desarrollo de actividades de formación superior en el interior del país, a través de Institutos Tecnológicos Regionales -ITR.

En 1985 se autorizó el funcionamiento de la Universidad Católica del Uruguay y se convalidó el decreto que habilitó el funcionamiento de universidades privadas.

En 1995 fue sancionado el decreto N°308/995, que reglamentó la creación de universidades privadas. Entre 1996 y 1999 fueron creadas tres nuevas universidades privadas (cuatro en total). En 2018 se autorizó el funcionamiento de la quinta universidad privada (Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana). Entre 1995 y el presente han funcionado aproximadamente una docena de institutos universitarios privados. El número de universidades e institutos universitarios privados e institutos terciarios se aproxima a la veintena de instituciones.

A nivel terciario no universitario público se encuentran los cursos del Consejo de Formación en Educación y los dependientes del Consejo de Educación Técnico Profesional de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

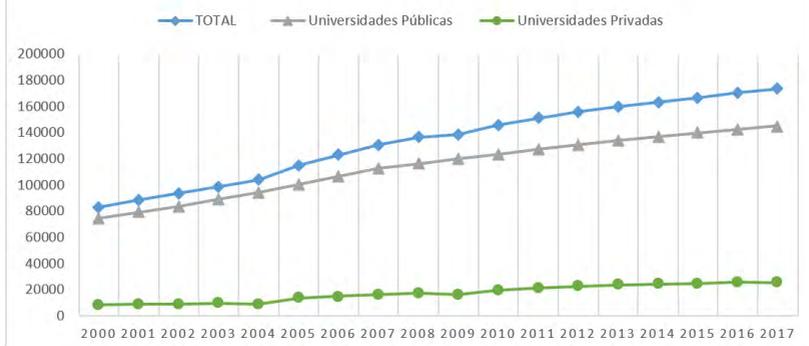
En la última década según datos de MEC el crecimiento de la matrícula de la educación terciaria (universitaria y no universitaria) ha sido sostenido, creció 33 %, se incrementó de 124.000 estudiantes en 2007 a 165.000 en 2014, y pone en manifiesto el resultado de políticas de descentralización e inclusión. En este sentido se constató un incremento mayor en el interior que en la capital que alcanzó un 108%.

Finalmente se consideran de interés los datos relativos a los posgrados teniendo en cuenta las instituciones de ES privadas,

la evolución de la matrícula en las universidades privadas a partir de 2005 presenta un crecimiento sostenido en casi todo el período considerado. Paralelamente, y en el mismo período, los institutos universitarios han tenido una evolución fluctuante con el máximo número de matriculados en 2011, pero en el 2017 se retoma la tendencia al crecimiento. (MEC: Panorama Educativo del Uruguay, p. 112)

En 2017 se registraron 3.954 ingresos en carreras de posgrado en el sector público y 1.656 en universidades e institutos universitarios privados: 1.010 más en el primero y 83 más en el segundo, al comparar con 2016 (gráficos 2.9.10 y 2.9.11). Para 2017, se registraron 1.949 egresos en el sector público y 806 en el sector privado: 483 más en el primero y 158 más en el segundo al comparar con 2016. Pese a las diversas variaciones de tendencias al interior de la serie, es destacable el incremento al acceso a estudios de nivel superior, tanto para los posgrados públicos como para los privados, en lo relativo, fundamentalmente, a los ingresos de nuevos estudiantes. (MEC: Panorama Educativo del Uruguay, p. 24)

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE LAS INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS (2000 – 2017)



Elaboración propia. Fuente: MEC-Panorama Educativo 2017

En el gráfico 1 se puede observar que en líneas generales existe un crecimiento sostenido del sistema universitario uruguayo considerando la cantidad de ingresantes en todos los niveles y formas de gestión. Si bien se registra también un aumento de los egresados, las tasas de crecimiento son menores respecto a los ingresos. El crecimiento de los ingresos en carreras de grado del sector público, en especial la Universidad de la República, impacta en el resultado del conjunto del sistema. Esto se deba a una alta concentración de los alumnos de grado en esta universidad (85% del total de ingresos y 72% del total de egresos). Sin embargo, este crecimiento en la cantidad de ingresos no se corresponde con la tasa de aumento de los egresos que se mantienen en torno de los 6000 alumnos para dicha universidad.

Por otro lado, es notoria la mayor representación de carreras de grado sobre carreras de posgrado en el total de instituciones universitarias. En 2017 sólo 14,7% de los ingresantes del total del sistema universitario lo hicieron en carreras de posgrado. De esta cantidad 70% correspondió a carreras del sector público y 30% del sector privado, guarismos que también se correspon-

den con el porcentaje de egresos de ambos subsistemas. Si se considera la evolución en los últimos años se registra un mayor ingreso en carreras de posgrado del sector público.

Con respecto al tipo de carreras, el 60% optó por ingresar a especializaciones en 2017 –sobre todo en el área de Medicina y Formación Docente y Ciencias de la Educación-, apenas un 36% por maestrías –con más opciones por carreras de Administración y Ciencias Sociales- y menos del 5% por doctorados –más asociados a las Ciencias Exactas y las Ingenierías-. Al tomar en cuenta los egresos las diferencias se profundizan concentrándose el 70% en las especializaciones y disminuyendo la representación de maestrías y doctorados en el total, lo que evidencia la dificultad para finalizar las tesis exigidas por este tipo de carreras.

En cuanto al perfil de los estudiantes de posgrado, en todo el sistema de educación terciaria destaca la mayor proporción de matrícula femenina que corresponde a valores en torno del 60% en todos los niveles, incluso en posgrado. En cuanto a la edad se registra también el mayor porcentaje de egresados en el tramo etario de mayores de 39 años con un 40,4%, seguido por el 26,1% de egresos en el rango de 30 a 34 años. En el conjunto los mayores de 30 años representan el 60% del total de egresados.

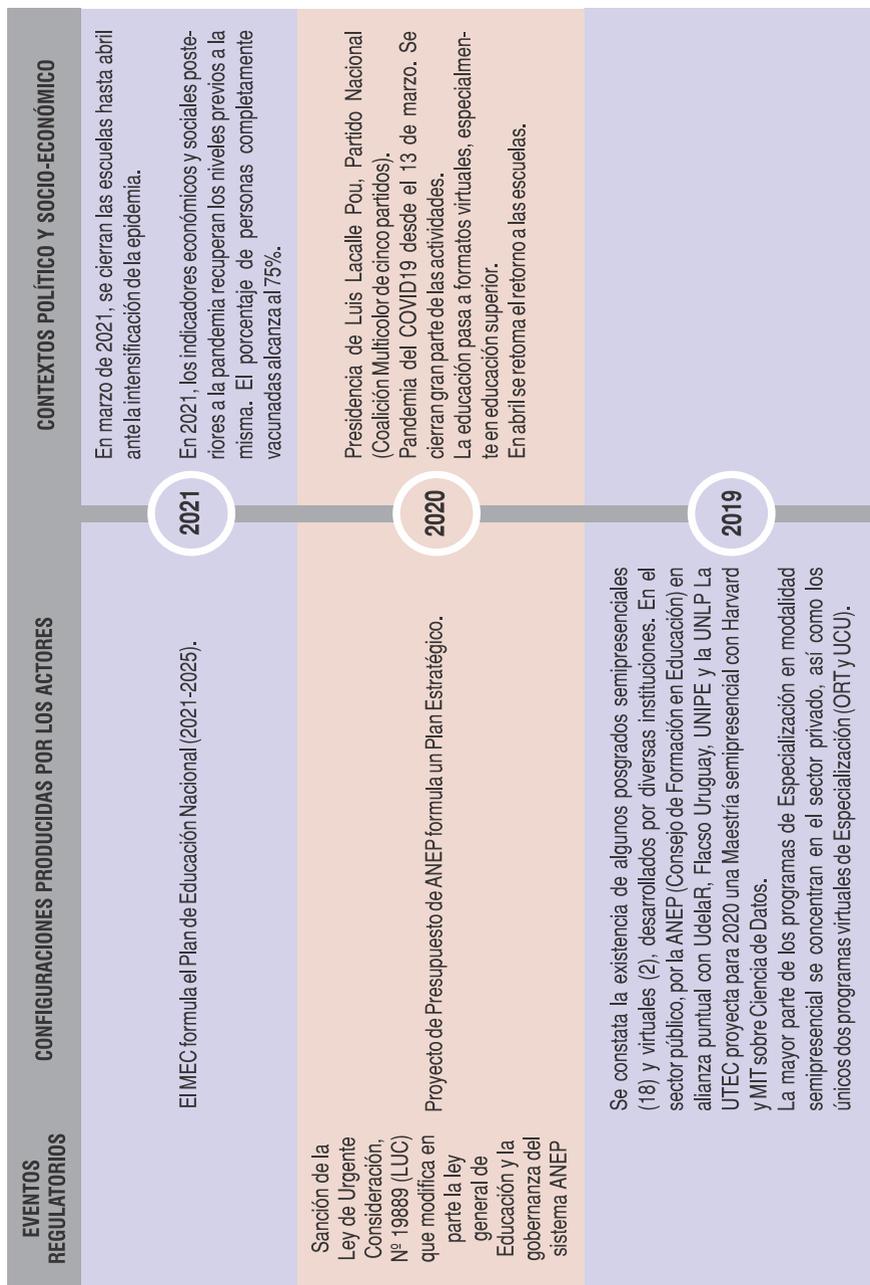
4. Origen y desarrollo de los Posgrados a Distancia en Uruguay

A los efectos del diseño comparativo, se intentó identificar elementos que permitan ver las tendencias que podrían implicar nuevas lógicas y procesos de transformación en las culturas de producción de conocimiento en el ámbito del posgrado y en su articulación con políticas de evaluación y regulación estatal.

También se buscó observar aspectos ligados a posibles convergencias y divergencias -semejanzas y diferencias- entre los programas de posgrado entre las esferas pública y privada.

También interesa comprender si la producción de conocimiento contribuyó a fortalecer el proceso de formulación de políticas públicas para la toma de decisiones en las áreas institucionales y gubernamentales relativas a la formación de posgrado.

Gráfico 2. Línea de tiempo de la política educativa y la EaD (1985-2021)



EVENTOS
REGULATORIOS

CONFIGURACIONES PRODUCIDAS POR LOS ACTORES

CONTEXTOS POLÍTICO Y SOCIO-ECONÓMICO

El Observatorio de Educación Superior Virtual del MEC conforma un Grupo Técnico Interinstitucional y eleva al Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada y al MEC unas *Pautas para la valoración de componentes virtuales de un programa de estudio*. El documento fue aprobado por el Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada -CCETP- por medio del Dictamen N° 509 del 3 de mayo de 2016 y luego por la Resolución ministerial N° 648, del 22 de julio de 2016, (Contera, 2014: 177-178).

2017

Segunda Presidencia de Tabaré Vázquez, Frente Amplio (2015-2020). Tercer gobierno de la coalición de izquierdas -que obtiene mayoría parlamentaria y el gobierno en la segunda vuelta. Contexto de incertidumbre regional y enlentecimiento de la demanda asiática. La empresa telefónica estatal tiende una red de fibra óptica que mejora el acceso a internet y su calidad.

Decreto
N°104/2014,
artículo 14,
relativo a EAD

2014

Ratifica en lo relativo a la educación superior privada las definiciones del artículo 36 de la Ley General de Educación.

Ley de creación
de la
Universidad
Tecnológica
del Uruguay -
UTEU

2012

EVENTOS REGULATORIOS

CONFIGURACIONES PRODUCIDAS POR LOS ACTORES

En 2011 el Programa de Entornos Virtuales de Aprendizaje (ProEVA), de Udelar, buscó “articular las políticas y estrategias de incorporación de entornos virtuales, contribuyendo a la satisfacción de la creciente demanda de educación superior, a la mejora en la calidad de la enseñanza, a la disminución de la brecha digital y geográfica y a la integración de funciones universitarias” (Informe institucional de Udelar al OESV).

2011

Presidencia de José Mujica, Frente Amplio (2010-2014). Segundo gobierno de la coalición de izquierdas, que obtiene mayoría parlamentaria, y el gobierno en la segunda vuelta. Contexto económico internacional afectado por la crisis de financiera en Estados Unidos ocurrido en 2009, con una menor demanda externa de materias primas y crecimiento económico respecto al quinquenio anterior.

Comienzo del proceso de descentralización de la Udelar

Ley General de Educación
Nº 18.437
(artículo 36)

Proyecto Generalización del uso educativo de las TIC en la Universidad de la República¹, conocido como (Proyecto TICUR - Departamento de Apoyo Técnico Académico (DATA) en el marco de la Comisión Sectorial de Enseñanza de la CSE, con el fin de “coordinar el proceso de desarrollo, adopción, apoyo e investigación de los procesos de incorporación de Entornos Virtuales de Aprendizaje (EVA) en todas las carreras y servicios universitarios”. (Informe institucional de Udelar al OESV, 2019).

2008

Creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)

Inicio del Plan CEIBAL (One Laptop Per Child).

2005

EVENTOS REGULATORIOS	CONFIGURACIONES PRODUCIDAS POR LOS ACTORES	CONTEXTOS POLÍTICO Y SOCIO-ECONÓMICO
	<p>La Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) promovió el desarrollo del "Proyecto Mercurio", en alianza de la República.</p>	<p>Presidencia de Jorge Battle, Partido Colorado (2000-2005). Crisis económica del 2002 en Uruguay, provocada en gran medida por efecto de la devaluación brasileña de 1999 y la crisis argentina de 2001. La empresa telefónica estatal promueve la universalización de infraestructura de acceso a Internet (plan Mercurio).</p>
	<p>Diploma en Educación en modalidad virtual (Universidad ORT, 1999). Constituyó una acción pionera en materia de educación superior virtual en el país.</p>	<p>Segunda Presidencia de Julio María Sanguinetti (1995-2000), Partido Colorado. Desde 1995 Germán W. Rama pone en marcha una reforma educativa en la educación media y la formación docente (1995-2000). Contexto económico internacional recesivo, con crisis internacionales en varios países, encarecimiento del financiamiento y disminución de la demanda de <i>commodities</i>.</p>
<p>Decreto N°308/995 de regulación de la Enseñanza Terciaria Privada (con base en el decreto-ley N°15.661)</p>	<p>Autorización de cuatro universidades privadas entre 1996-1998.</p>	
<p>Creación del Fondo de Solidaridad (Ley N°16.524)</p>	<p>El 8 de marzo se conecta la Red Académica Uruguay -RAU- con la National Science Fundation: Uruguay se integra a la red Internet. Más tarde, se incorporan a RAU: UCUDAL, ORT, LATU, INIA, IIBCE, UNESCO, PNUD, Comisión Honoraria de Lucha Contra el Cáncer, y otras.</p>	<p>ANTEL comienza a desarrollar servicios de telefonía móvil en zonas urbanas y rurales.</p>

EVENTOS REGULATORIOS	CONFIGURACIONES PRODUCIDAS POR LOS ACTORES	CONTEXTOS POLÍTICO Y SOCIO-ECONÓMICO
<p>Udelar aprueba su Ordenanza de Posgrados.</p> <p>Creación de las Facultades de Ciencias y de Ciencias Sociales</p>	<p>Construcción del edificio de la Facultad de Ciencias.</p> <p>El Servicio de Comunicación e Información de Udelar -SeCIU impulsa la creación de la Red Académica Uruguay, vinculada a la Red CLARA. Se obtiene el dominio internacional .Uy.</p> <p>Se pone en marcha el Programa INFED 2000 que apunta a la dotación de computadores en todos los centros educativos de ANEP. El MEC coopera con la Asociación de Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI) - Satélite Hispasat.</p>	<p>Presidencia de Luis Alberto Lacalle, Partido Nacional (1990-1995) Comienzos del regionalismo abierto y del MERCOSUR (1991). ANEP promueve el programa INFED 2000 de instalación de aulas de informática. Contexto económico internacional favorable, con aumento de precios de <i>commodities</i> y alta disponibilidad de financiamiento internacional a bajas tasas.</p>
	<p>Instituto de Computación de la Udelar se suma a la Red UUCP, a través de la UBA (Inicio del correo electrónico).</p>	<p>Presidencia de Julio María Sanguinetti (1985-1990), Partido Colorado, primer gobierno posdictatorial. Se sanciona la Ley de Emergencia de la Educación N° 15739 y se reincorpora a los docentes y funcionarios destituidos por la dictadura. Se crea el Plan Caif (alianza público-privada para atención de la primera infancia. Contexto económico internacional recesivo, afectado por la crisis de la deuda en América Latina (período conocido como la década perdida).</p>
<p>Ley de Emergencia de la Educación N°15.739</p> <p>Homologación del decreto-ley N°15.661 (de universidades privadas)</p>		

Fuente: *Elaboración propia.*

En una rápida revisión de antecedentes y experiencias facilitadoras de un entorno favorable a la educación superior de posgrado virtual, es posible mencionar a las siguientes:

Asociación de Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI). El MEC participó desde el Primer Encuentro Iberoamericano de Comunicación para la Cooperación en ATEI (1990). En octubre de 1993 se instaló junto a la antena del canal 5 de Televisión Nacional, la antena receptora del satélite Hispasat.

Aulas virtuales de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). Establecidas en diferentes puntos del país, oficiaron como apoyo a diversas instituciones universitarias por vía de desarrollo de teleconferencias, combinados con componentes de tutoría y de presencialidad.

Diploma en Educación en modalidad virtual (Universidad ORT, 1999). Constituyó una acción pionera en materia de educación superior virtual en el país.

ANEP – INFED 2000 (1990 -1995) desarrollará una experiencia relevante de informatización de la gestión educativa en todo el país, con un programa masivo de incorporación pedagógica de las nuevas tecnologías, en especial a través de aulas de informática.

UdelaR. Red Académica Uruguay (RAU) - Servicio Central de Informática (SECIU). Se registró el registro del dominio uruguayo “.uy”, por parte del Servicio Central de Informática (SECIU) y se inauguró así la Red Académica Uruguay (RAU), expandiendo las redes locales y el empleo del correo electrónico. En 1993 se produjo el enlace entre el sector académico uruguayo e Internet, mientras los servicios técnicos de la Universidad comienzan a participar en diversas redes inter-

nacionales, señaladamente en el Foro de Redes de América Latina y el Caribe (UdelaR, 2007, p. 348).

ANTEL. A partir del 2000, la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) promovió el desarrollo del “Proyecto Mercurio”, en alianza con el Comité para la Sociedad de la Información y su estrategia de Uruguay en Red, programas que operaban en el marco de la Presidencia de la República. Los componentes principales en aquella estrategia fueron: el Programa de Conectividad Educativa (Internet en la Enseñanza), la Modernización de la Administración Pública (Gobierno en Red), la Universalización de acceso a Internet (Proyecto Mercurio) y el Programa de apoyo a la competitividad del sector software (Uruguay Tecnológico). Constituye un antecedente inmediato del Plan CEIBAL. La crisis económica y financiera del año 2002 impidió su desarrollo.

Administración Nacional de Educación Pública- Consejo de Formación en Educación. El Consejo de Formación en Educación -CFE- desarrolla formación inicial docente por medio de su campus virtual. Por su parte el Instituto Nacional de Posgrados y Perfeccionamiento Educativo Prof. Juan Pivel Devoto -IPES- dependiente del mismo Consejo, posee un campus virtual que ofrece diversos cursos de educación permanente para docentes en modalidad semipresencial, con componentes virtuales.

Plan CEIBAL. Se desarrolló desde 2007 en el marco de la Presidencia de la República, apuntando a implementar la concepción de One Laptop per Child. Si bien resultó sumamente exitoso en la superación de la brecha digital, contribuyendo a la universalidad en el acceso a las TICs, su impacto pedagógico fue neutro, según diversas evaluaciones.

En la actualidad, su empleo pedagógico está en el centro de diversas investigaciones e instancias formativas organizadas por la Fundación Plan Ceibal.

TICUR -2008. En 2008 se lanzó el Proyecto Generalización del uso educativo de las TIC en la Universidad de la República, conocido como Proyecto TICUR con el objetivo de consolidar las iniciativas de incorporación de TIC. Se creó entonces el Departamento de Apoyo Técnico Académico (DATA) en el marco de la Comisión Sectorial de Enseñanza de la CSE, con el fin de “coordinar el proceso de desarrollo, adopción, apoyo e investigación de los procesos de incorporación de Entornos Virtuales de Aprendizaje (EVA) en todas las carreras y servicios universitarios”. (Informe institucional de Udelar al OESV, 2019).

PROEVA -2011. En 2011 el Programa de Entornos Virtuales de Aprendizaje (ProEVA) buscó “articular las políticas y estrategias de incorporación de entornos virtuales, contribuyendo a la satisfacción de la creciente demanda de educación superior, a la mejora en la calidad de la enseñanza, a la disminución de la brecha digital y geográfica y a la integración de funciones universitarias” (Informe institucional de Udelar al OESV).

Los factores que facilitaron el origen y desarrollo de la EaD en el país fueron básicamente el desarrollo de la infraestructura pública y de la facilidad de acceso de las instituciones y usuarios a salas de videoconferencia primero y luego a plataformas digitales y a internet, en el marco de la difusión de una nueva sociedad informacional.

Sus orígenes son fundamentalmente públicos en cuanto al desarrollo de la infraestructura. Sin embargo, la oferta de educación superior virtual tiende a concentrarse en el sector privado

nacional. La oferta internacional de posgrados a distancia juega un rol, que por el momento resulta difícil estimar (en cuanto a su cobertura y penetración).

¿Qué cambios se pueden identificar en el tiempo? Con el paso del tiempo, se puede constatar una difusión amplia de los espacios virtuales de aprendizaje como apoyo a los procesos presenciales de enseñanza y de aprendizaje. En ese contexto general de difusión de plataformas virtuales como espacios de gestión académica, repositorio y apoyo, algunos programas de formación continua o de posgrado han evolucionado a diseños curriculares semipresenciales, combinando instancias presenciales y virtuales (*b-learning*). La única experiencia de formación semipresencial de grado es la formación de docentes vía el campus virtual del Consejo de Formación en Educación -CFE (antes Dirección General de Formación Docente) de la Administración Nacional de Educación Pública -ANEP.

En estos procesos, se pueden identificar algunas instituciones pioneras. En el sector público las más relevantes son la Universidad de la República y la Administración Nacional de Telecomunicaciones -ANTEL.

La primera, en la medida en que fue desde mediados de los noventa el nodo nacional para el desarrollo de Internet y que en un proceso de dos décadas y media ha incorporado las nuevas tecnologías para conformar plataformas de apoyo a la enseñanza.

Por su parte, la empresa pública de telecomunicaciones fue pionera en el desarrollo del Proyecto Mercurio, que no logró implementarse exitosamente. Años más tarde, la creación del Plan Ceibal y el desarrollo de la fibra óptica han logrado los objetivos de universalidad en el acceso a internet que era el objetivo del Plan Mercurio en el año 2000.

En el sector privado, la Universidad ORT fue la pionera en el desarrollo de educación a distancia mediante nuevas tecnologías y posee hoy la oferta más numerosa y consolidada de posgrados a distancia (concentrados en su Instituto de Educación).

5. Marcos regulatorios y distribución de atribuciones

5.1. Antecedentes de las regulaciones de la educación a distancia

La alta fragmentación del sistema de educación superior, de su estructura de gobierno y de su modalidad de gobierno institucional centrada en el grado determinaron el desarrollo de un marco regulatorio para el posgrado que refleja estas características. Por esta razón y en función de la diversidad institucional existen diversos reglamentos con distintas características, atribuciones y alcances. Si bien no existe un reglamento para el posgrado a distancia, en algunos casos, las leyes, las resoluciones ministeriales y los reglamentos institucionales establecen algunas precisiones.

Pese a los antecedentes ya mencionados en materia de educación a distancia y virtual, en algunos casos, universitaria y de posgrado, no existieron antecedentes regulatorios de la misma hasta la sanción de la Ley General de Educación N°18.437. En el Capítulo III, sobre “otras modalidades” educativas, dicha norma incluyó una previsión expresa sobre educación a distancia:

Artículo 36. (De la educación a distancia y semipresencial).- La educación a distancia, en línea o asistida, comprenderá los procesos de enseñanza y de aprendizaje que no requieren la presencia física del alumno en

aulas u otras dependencias similares, para el dictado regular de sus cursos, siempre que se empleen materiales y recursos tecnológicos específicamente desarrollados para obviar dicha presencia, y se cuente con una organización académica y un sistema de gestión y evaluación específico, diseñado para tal fin. La modalidad semipresencial, además de las características anteriores, requiere instancias presenciales. Las certificaciones de estas modalidades serán otorgadas por los organismos competentes del Sistema Nacional de Educación Pública, los cuales también reglamentarán la habilitación y autorización a instituciones privadas para el dictado de cursos a través de estas modalidades y el reconocimiento de los certificados otorgados. (Ley General de Educación N°18.437, art. 36)

En síntesis, la norma legal reconoce a la educación a distancia (bajo diversas denominaciones) y la caracteriza por no requerir la presencia física del alumno en el aula y por contar con materiales y recursos tecnológicos específicamente diseñados, una organización académica y un sistema de evaluación y de gestión determinados.

5.2. Regulaciones nacionales e institucionales para la educación de posgrado a distancia

Las regulaciones nacionales de la educación terciaria a distancia son básicamente dos: la ya citada Ley General de Educación N°18.437, que le resulta aplicable en general, y el decreto N°104/2014, relativo a la educación superior privada, y por lo tanto de aplicación más específica, al menos en lo relativo al sector privado.

El artículo 14 del citado decreto (Modalidades educativas no presenciales) señala que:

Además de lo establecido en el artículo 13 en caso de existir, en las carreras o asignaturas, una modalidad educativa a distancia, semi - presencial o equivalente, se deberá informar sobre los siguientes aspectos:

1) Docentes encargados de curso y tutores virtuales con capacitación en el dictado de cursos de su especialidad en esta modalidad.

2) Expertos en sistemas de información en condiciones de gestionar la plataforma u otros espacios virtuales donde se alojarán los cursos, y de sostener la tarea de los docentes, tutores y estudiantes, con sistemas de evaluación y seguimiento acorde a cursos virtuales.

3) Entornos virtuales disponibles, accesibles y adecuados al nivel académico. (Ley General de Educación N°18.437, art. 14)

Es interesante tomar nota de que el decreto indica que los docentes y tutores, los expertos y los entornos virtuales, deben ser objeto de información al Ministerio de Educación y Cultura, pero la norma no establece criterios específicos de número, suficiencia, calidad, u otros para estas categorías de personal, ni exige la presencia de indicadores precisos (como podrían serlo por ejemplo, el número de alumnos por docentes, o el número de cursos sobre el número de expertos; u otros valores concretos de relación entre variables). Se supone que estos aspectos deben estimarse conceptual y cualitativamente con relación a la carrera o programa de que se trate.

Posteriormente, el Observatorio de Educación Superior Virtual, que funcionó desde 2013 en el ámbito del Área de Educación Superior de la Dirección de Educación del MEC, conformó un Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) con el propósito de impulsar una renovación conceptual de la educación a distancia y para formular “Pautas para la valoración de componentes virtuales de un programa de estudio” (Contera, 2017, p.163).

En el documento puesto en consideración del Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada (CCETP) se justifica esta iniciativa en la ausencia de un documento orientador para los actores, en la necesidad de realizar precisiones conceptuales y en la “pertinencia de ampliar e inclusive precisar” el contenido del artículo 14 del decreto.

El documento fue aprobado por el Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada -CCETP- por medio del Dictamen N°509 del 3 de mayo de 2016 y luego por la Resolución ministerial N°648, del 22 de julio de 2016 (Contera, 2014, p. 177-178).

Las Pautas arriba citadas, se materializan en dos tablas que identifican cada una de ellas cuatro “Elementos” (siete en total), acompañados de aspectos a observar (por el diseño curricular, los pares evaluadores y los asesores ministeriales. En la siguiente tabla presentamos unificadas ambas tablas.

Tabla 1. Pautas para la valoración de componentes virtuales de un programa de estudio

Elementos	Observar
Cuerpo académico	Antecedentes y formación para actuar en cursos virtuales. La experiencia previa no sería imprescindible, si existe correcto apoyo y buen funcionamiento.
Especialistas en entornos virtuales y de apoyo a los docentes	Antecedentes y formación de especialistas en entornos virtuales y de apoyo a los docentes. Equipos interdisciplinarios, gestión general de los participantes y del curso.
Entornos virtuales	Los entornos previstos para uso educativo. Verificar por separado los elementos específicos del curso, los componentes virtuales y otros recursos previstos.
Organización de los entornos virtuales	Tipos de recursos. Formatos acordes a la Educación Superior Virtual.
Interacción entre docentes y alumnos y entre alumnos	Tipos de interacciones previstas.
Actividades de los alumnos	Tipos de actividades planteadas.
Evaluación de aprendizajes	Formas de evaluación previstas (sumativa y formativa). Control de la identidad de los alumnos prevista.

Las Pautas de Valoración mencionadas poseen valor técnico y académico. Afirman un relativo consenso, ya previsto en la ley, respecto a que la educación a distancia supone una cierta especificidad y proporciona asimismo algunos aspectos a observar en relación con los elementos propuestos por el decreto: docentes, expertos y entornos virtuales.

Conceptualmente distingue a la educación semipresencial (o b-learning), que combina educación presencial y a distancia, de la educación virtual (e-learning), puramente a distancia y mediada por entornos tecnológicos digitales.

Sin embargo, no debería considerarse dicho instrumento como normativa vigente pues los dictámenes del Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada son pronunciamientos de un órgano asesor y no decisor (el decisor es el Ministerio de Educación y Cultura).

Por su parte, la resolución ministerial que aprueba las Pautas no posee potencia jurídica suficiente para derogar o enmendar el decreto del Poder Ejecutivo, que no incluye las definiciones conceptuales, ni los elementos, ni los aspectos a observar propuestos en las Pautas. Desde el punto de vista jurídico, en materia administrativa una resolución ministerial que establezca limitaciones adicionales a las establecidas en el decreto debe interpretarse en forma restrictiva, a favor de la vigencia de las soluciones previstas por el decreto, que es la norma de mayor potencia.

La resolución podría guiar sí la práctica de los delegados del MEC en el Consejo, o constituir una formulación de buena práctica a estimular por parte de los demás actores.

Se trata de una contribución valiosa, que debería seguir siendo objeto de elaboración y de validación, con vistas a operar

como insumo en la eventual futura adopción de una legislación en materia de ES o a una posible reformulación del decreto vigente.

5.3. Especificidad de las regulaciones de acuerdo con las particularidades de la modalidad, del nivel, el tipo de posgrado y las disciplinas

Las regulaciones de la ley y del decreto se remiten al sistema general de educación (la primera) y a la educación terciaria privada (el segundo) pero no se constatan regulaciones que tomen en cuenta específicamente el nivel de posgrado, el tipo de posgrado o los campos disciplinarios.

Por su parte, la Ordenanza de Posgrados de la Universidad de la República no provee disposiciones relativas a la modalidad a distancia.¹

Como resultado de lo indicado más arriba, los interlocutores no perciben un papel explicativo o decisivo de un marco regulatorio en los posgrados EaD, que se encuentra en realidad apenas insinuado. Como se señaló, se otorga valor a los acuerdos conceptuales y propuestas del Observatorio de Educación Superior Virtual del MEC, en la medida en que constituye un espacio legítimo de encuentro, diálogo y elaboración de la comunidad de expertos y responsables de EaD de las diversas instituciones²

1 *La ordenanza de posgrados de la UdelaR, la Res. Nº 9 de C.D.C. de 25/IX/2001, no tiene definiciones específicas sobre educación a distancia, pero sí referencias a algunos requisitos sobre presencialidad. Con posterioridad fueron aprobándose reglamentos de posgrados en algunas Facultades, bajo las mismas características. Por otro lado, el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA) creado en 1986 tiene reglamentos generales para posgrados diferenciados por tipo de carrera (Maestrías y Doctorados), así como también específicos para las distintas disciplinas, pero en ningún caso se plantean consideraciones con respecto a las modalidades no presenciales o a distancia.*

2 *Por lo mismo, no es posible responder a las preguntas acerca de qué medidas la regulación "generó cambios, qué tendencias puede identificar" o "diferencias entre sectores (público-privado)*

Se podría concluir que los instrumentos normativos más que facilitar el desarrollo de los posgrados a distancia, han promovido el efecto contrario, imponiendo restricciones, sobre todo en el ámbito privado.

6. Mapa de la situación actual del Posgrado a Distancia en Uruguay

Observatorio de Educación Virtual (OEV):

Siguiendo el documento Borrador del Informe del Observatorio de Educación Virtual 2018-2019, Programa Educación y TIC del MEC realizado por María N. Hernández con la participación de Cristina Contera y Sergio Núñez, se obtuvieron una serie de datos sobre la creación, estudios y relevamientos realizados por el OEV.

En 2018 en el marco del Programa de Educación y TIC de la Dirección de Educación (DNE) del MEC a efectos de dar continuidad a la iniciativa ministerial del Observatorio de Educación Superior Virtual y con la finalidad de ampliar las acciones del Programa se crea en su marco el Observatorio de Educación Virtual (OEV), que amplía su ámbito de acción más allá de la educación terciaria y universitaria a otras instituciones dependientes de la ANEP, tales como el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico Profesional, ex UTU, (CETP), Consejo Directivo Central (CODICEN), Plan Ceibal, así como de otras organizaciones educativas interesadas en sumarse a esta iniciativa. El Observatorio de Educación Virtual integra dos grupos de trabajo interinstitucional (GTI): el GTI 1 integrado por representantes

para esas tendencias o regulaciones”, o “diferencias a nivel regional, nacional, local en el marco regulatorio que afecten los posgrados Ead”-

de las instituciones de nivel terciario y universitario, públicas y privadas (antes OEVS) y el GTI 2 que reúne las restantes instituciones. Ambos grupos actúan de forma articulada y conjunta.

Entre las líneas de trabajo impulsadas por el Observatorio, en 2019, de mayor relevancia en términos de insumos para esta investigación fueron:

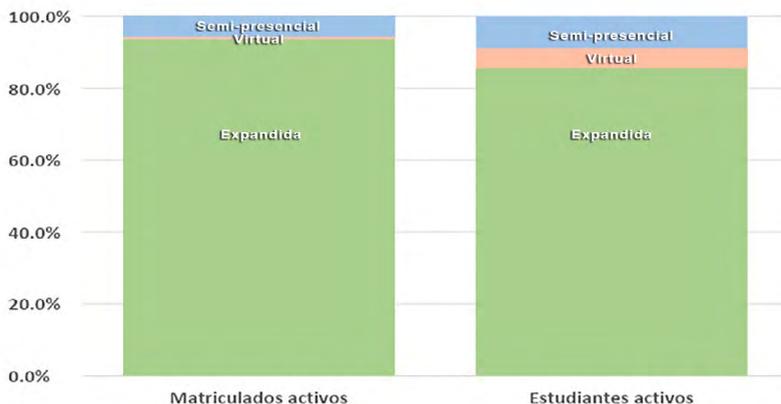
1) la producción de artículos por cada una de las instituciones participantes que recogen el estado de situación en relación con la educación virtual abarcando las dimensiones: institucional, infraestructura, su formación e investigación y prospectiva. A partir de esta producción, el Observatorio se encuentra procesando una publicación que recoge el modelo educativo - organizacional de la Educación Virtual en las distintas instituciones.

2) primer relevamiento realizado en el país de datos sobre matriculación y cantidad de cursos, vinculados a la educación virtual. Los parámetros acordados por las instituciones del OEV tuvieron en cuenta Ley General de Educación N° 18.437 y en el Decreto N° 104/014 y abarcaron: cantidad de matrículas de docentes/tutores activas periodo del relevamiento (1 de octubre al 15 de noviembre de 2018.), los docentes/tutores activos en plataforma en el periodo del relevamiento; la matrícula de estudiantes activas y los estudiantes activos, en el periodo de relevamiento.

Los primeros gráficos presentados en el informe del OEV sobre este relevamiento dan cuenta del panorama general de la educación virtual. En el capítulo referido a GTI 1 – Educación universitaria y terciaria se aportan los siguientes gráficos:

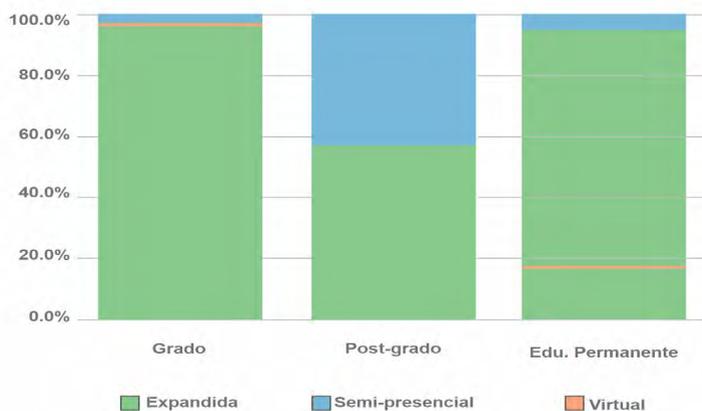
Educación universitaria y terciaria

Gráfico 3. Distribución porcentual de la matriculación y estudiantes activos según modalidad de aula virtual



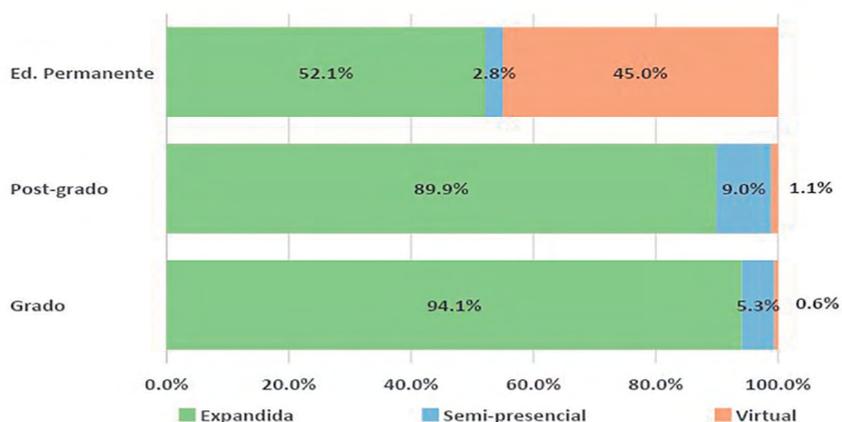
Fuente: Observatorio de Educación Virtual – MEC -
Primer relevamiento de datos sobre cursos virtuales (2018 – 2019).

Gráfico 4. Distribución porcentual de estudiantes activos según modalidad de aula y categorías



Fuente: Observatorio de Educación Virtual – MEC -
Primer relevamiento de datos sobre cursos virtuales (2018 – 2019).

Gráfico 5. Distribución porcentual de estudiantes activos según modalidad de aula y nivel



Fuente: Observatorio de Educación Virtual – MEC -
 Primer relevamiento de datos sobre cursos virtuales (2018 – 2019)

En síntesis, según este estudio, este primer mapeo da cuenta de que la modalidad aula expandida concentra la amplia mayoría de los estudiantes activos y matriculados, siendo además la que predomina ampliamente en todas las propuestas, estando aún de forma más marcada a nivel de grado y educación permanente. En el caso de los posgrados, aparece en forma incipiente la semi-presencialidad (9,0%) y solamente un 1,1% corresponde a posgrados completamente virtuales.

Las ofertas de educación virtual se inscriben en el sector público y en el privado y responden, salvo algunas excepciones, fundamentalmente al área de conocimiento de las ciencias sociales y humanas. Los posgrados responden a diferentes tipos: Cursos (de relativamente corta duración), Diplomados, Especializaciones y Maestrías.

UDELAR

Como lo señala el informe de Udelar al Observatorio de Educación Superior Virtual, en los últimos años se generalizó el empleo del Entorno Virtual de Aprendizaje.

En los primeros años del nuevo siglo XXI las experiencias institucionales en materia de implementación de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) eran muy incipientes, y de carácter exploratorio (Rodés, 2015).

En 2005 el Plan Estratégico de la Universidad estableció líneas de desarrollo a cargo de la Comisión Sectorial de Enseñanza (CSE), “integrando un subproyecto del Programa Mejora de la Enseñanza de Grado orientado a la promoción del ‘Uso educativo de las TIC en la enseñanza de grado’, con el objetivo de incrementar la calidad y la diversidad de la enseñanza de grado” (Informe institucional al OESV).

En 2008 se lanzó el Proyecto Generalización del uso educativo de las TIC en la Universidad de la República, conocido como Proyecto TICUR con el objetivo de consolidar las diversas iniciativas de incorporación. Con la creación del Departamento de Apoyo Técnico Académico (DATA), en el marco de la Comisión Sectorial de Enseñanza -CSE-, se procuró “coordinar el proceso de desarrollo, adopción, apoyo e investigación de los procesos de incorporación de Entornos Virtuales de Aprendizaje (EVA) en todas las carreras y servicios universitarios”.

En 2011 el desarrollo del Programa de Entornos Virtuales de Aprendizaje (ProEVA) procuró dar cuenta de la demanda relativa al empleo de entornos virtuales. Con un desarrollo de una década, EVA es sinónimo de “un ecosistema de aplicaciones web” (ProEVA, s.f). Se trata de aplicaciones, plataformas, productos y servicios educativos, desarrollados en software libre,

que “constituyen un ecosistema de educación abierta” (Rodés, Pérez, Alonzo, Fager, Podetti, Custodio, 2013). Las actividades de EVA apoyan a la enseñanza de pregrado, grado y posgrado, de la educación permanente, la extensión y la investigación.

EVA es coordinado por el Departamento de Apoyo Técnico Académico (DATA), una unidad académica compuesta por un equipo docente e interdisciplinario, coordinando con los núcleos responsables de ProEVA en cada servicio, a través de docentes articuladores y administradores informáticos.

Según la ordenanza de carreras de posgrado aprobada por el Consejo Directivo Central el 25 de setiembre de 2001, la Comisión Académica de Posgrado (CAP) es la institución encargada de orientar la actividad de posgrado en la Universidad de la República. Está integrada por nueve miembros de la más alta relevancia académica que reflejan la diversidad del conocimiento. Los miembros y sus respectivos suplentes son designados por el Consejo Directivo Central por períodos de tres años.

Cuenta con más de 300 posgrados: 101, corresponden a áreas científicas y tecnológicas; 122, a áreas de la salud y 97, a áreas sociales y humanas.

UTE³

A inicios del 2015 la UTEC creó una Unidad de Proyectos Digitales (UPD) como área que se dedica a proporcionar soluciones digitales, con foco en la alfabetización y desarrollo de competencias, en la pedagogía mediada por tecnología, (tecnopedagogía) y en la Educación Digital Abierta e Interna, así como en el Diseño y desarrollo de medios digitales: materiales interactivos, audiovisuales, simuladores, etc. También compete a la UPD la

3 La Ley N° 19043/12 de creación de la UTEC puede ser consultado en <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/wordpress-utec/uploads/2017/08/ley-19043-creacion-de-utec.pdf>

investigación e innovación en tecnologías digitales en el ámbito educación superior.

Más recientemente, la institución creó en 2018 el Espacio Tecnología Aplicada al Aprendizaje (TAA), “con el objetivo de conocer las necesidades de los estudiantes e involucrarlos en las diferentes etapas de desarrollo de soluciones técnicas”. Los estudiantes proponen soluciones que son analizadas por el TAA, que propone un plan de trabajo junto a estudiantes y docentes (UTECH, 2019: 56).

En 2018 se desarrollaron talleres virtuales y presenciales orientados a sensibilizar a los docentes en cuanto al desarrollo de contenidos digitales. Se desarrolló el espacio virtual Recursos Educativos Digitales (RED) orientada al futuro desarrollo de soluciones digitales.

La Maestría Profesional en Ciencia de Datos busca formar especialistas en ciencia de datos y aprendizaje automático, con la capacidad de crear nuevas líneas de negocio en las empresas y liderar procesos de toma de decisiones en sus equipos.

Cuenta con el soporte académico del Massachusetts Institute of Technology (MIT), y una alianza estratégica con el Program on Negotiation (PON) at Harvard Law School.

CoLAB es un hub de proyectos educacionales disruptivos. La iniciativa es posible gracias a la solidez institucional de Uruguay y a su capacidad de innovar en la provisión de servicios públicos. Los avances en la inclusión digital hacen que Uruguay sea hoy un interlocutor que dialoga a la par con instituciones de educación superior reconocidas en el mundo entero. El Programa en Data Science es el resultado del primer acuerdo

*entre CoLAB y una universidad de elite como el MIT.
(www.datascience.edu.uy/)*

Administración Nacional de Educación Pública - ANEP - Consejo de Formación en Educación -CFE

La mayor experiencia de carácter semipresencial a nivel del Consejo de Formación en Educación lo constituyen la formación de Profesores que se desarrolla opcionalmente en formato semipresencial desde 2003. Desde sus inicios estos cursos buscaron hacer efectiva la descentralización favoreciendo el acceso de jóvenes egresados de educación media y de personas que ejercen la docencia sin la respectiva titulación. A 16 años de sus inicios esta modalidad ha tenido un crecimiento exponencial en su matrícula ha ampliado y diversificado sus ofertas y se ha potenciado con apoyo en plataformas educativas y videoconferencias, incentivando los procesos de formación del personal a cargo.

El estudio sobre la modalidad de formación semipresencial del Consejo de Formación en Educación (CFE), el Consejo Directivo Central (CODICEN) y su División de Investigación y Estadística Educativa. 2018, establece en sus conclusiones que

(...) En suma, los distintos actores valoran positivamente esta modalidad de formación, tanto por su carácter democratizador, así como por su potencial. Las dificultades se ubican, fundamentalmente, en aspectos de la gestión y en el diseño institucional. Es una modalidad sin diseño explícito, que ha tenido un desarrollo errático, se ha expandido a demanda coyuntural, sin una estrategia que permita trabajar con coordinaciones y eslabones intermedios. Se pudo observar un déficit de institucionalización a partir de la falta de protocolos de supervisión y gestión de la modalidad, así como la ausencia de registros administra-

tivos sistemáticos. A su vez, el profesorado semipresencial se caracteriza por un esquema organizativo de tipo dual: centralización descentralizada. El funcionamiento (académico, de gestión administrativa y de recursos) está dirigido desde una unidad central; en tanto que la formación se desarrolla en forma descentralizada, ligada a centros de referencia, en donde se dictan las materias presenciales y se encuentran los referentes de la modalidad. Esta dualidad no ayuda a delinear un diseño institucional claro. (Consejo de Formación en Educación, p. 130)

Sin duda esta experiencia impacta en las modalidades de posgrados que en los últimos años se han llevado a cabo por convenios con instituciones universitarias nacionales como la UdelAR y extranjeras como FLACSO Costa Rica y UNIPE.

Las Especializaciones conjuntas CFE-Udelar, (Facultad de Ciencias y Facultad de Humanidades) cuentan con comités académicos conjuntos y la elaboración de la malla curricular también se ha realizado de forma conjunta. Tienen carácter semipresencial, incluyendo aportes teóricos en instancias presenciales y sostén en plataforma.

De las dos Maestrías CFE- UdelAR. La Maestría en Educación Ambiental presenta una mayor participación de dispositivos virtuales, trabajo con docentes extranjeros con participación de alumnos de todo el país, videoconferencias, conferencias multipunto y sostén en plataforma, foros y debates. En contraposición, si bien la Maestría en Gramática tiene carácter semipresencial, presenta un menor uso del espacio virtual que la anterior.

Sector Privado

Universidad de Concepción del Uruguay (UCU)

UCU reportó la presencia de 2 programas de posgrado en modalidad virtual y semipresencial: Diploma y Especialización en Gestión Educativa (semipresencial) y la Especialización en Comunicación Organizacional (virtual).

En la Especialización en Gestión Educativa todos los cursos son semipresenciales. Al inicio de cada curso hay un encuentro presencial y el resto de la carga horaria se desarrolla virtualmente. Se estima que la distribución horaria de todos los cursos es 30% presencial y 70% virtual. Este programa tiene dos "salidas", una por un año de estudios, y la otra con dos años. Al aprobar los primeros 6 cursos en el primer año se obtiene el "Diploma en Gestión Educativa"; y si se continúan los estudios un segundo año se completa la "Especialización en Gestión Educativa" (6 cursos adicionales, para un total de 12 cursos).

Universidad ORT

La institución posee una experiencia de más de dos décadas en el empleo de plataformas de educación virtual, tanto en materia de Sistemas de Gestión del Aprendizaje, como en videoconferencias, desde 1996. En ese año, se comenzó a emplear WebCT. Actualmente, Moodle es la herramienta principal (<https://aulas.ort.edu.uy>).

El sistema integral de gestión académica (SGE), desarrollado por la institución se sincroniza con el sistema Moodle (así, por ejemplo, los grupos de Moodle se forman automáticamente a partir de las inscripciones).

La universidad desarrolla cursos de tipo Massive Open Online Course (MOOC). En esta modalidad se desarrollaron diversos cursos para el Plan Ceibal. Además, importa mencionar el curso “A Programar”, presente en la oferta de la plataforma mundial Coursera. El curso, que ha contado con más de 160.000 estudiantes, fue desarrollado en conjunto con la Universidad de Edimburgo con el objetivo de enseñar fundamentos de la programación. Está disponible en idioma español, inglés y árabe y próximamente en portugués (en colaboración con la Universidad de São Paulo -USP).

Cabe subrayar que una mayoría de los cursos poseen componentes de educación virtual. La casi totalidad (94 %) de los cursos tienen un sitio de contrapartida en Moodle. En cada año académico, la universidad tiene activas en Moodle más de mil materias (1100).

La institución realizó en 2017 un estudio sobre la utilización de la plataforma Aulas con el objetivo de identificar buenas prácticas, caracterizar los sitios de curso existentes y determinar indicadores para la gestión y seguimiento y la formulación de recomendaciones.

El Instituto de Educación cuenta con diversos posgrados:

- Doctorado en Educación
- Master en Educación
- Master en Gestión Educativa
- Master en Formación de Formadores
- Diploma en Educación
- Diploma en Planificación y Gestión educativa
- Diploma en Formación de Formadores

Los diplomas se articulan a las Maestrías como su primer año. El Diploma en Planificación y Gestión educativa posee una versión totalmente a distancia.

Fuera del Instituto de Educación se registra como semipresencial el Diploma en Negocios Inmobiliarios (Facultad de Arquitectura).

Universidad de Montevideo (UM)

La infraestructura de educación virtual de la institución incluye las Plataformas MoodleX (para estudiantes del exterior y para extensión académica); la Plataforma U-MAT (en el área de matemáticas para formación docente) y la Plataforma Moodle.

Casi seis centenares de cursos se desarrollan en el formato del aula expandida. Se cuenta con apoyo de laboratorios y de salas de videoconferencias.

Se brinda un curso relativo al empleo de la plataforma Moodle y de otros servicios de la institución a los estudiantes que ingresan. En particular, en el Diploma de Docencia Universitaria (DDU) destinado a la formación pedagógica de los profesores, se incluyen módulos específicos en el uso de Moodle, en tutoría y evaluación en línea.

El Departamento de Formación Docente de la Facultad de Humanidades y Educación cuenta con un *teaching point* del Plan Ceibal y se ofrece capacitación en las plataformas ofrecidas por Ceibal: Plataforma Contenidos y Recursos para la Educación y el Aprendizaje (CREA), Plataforma Adaptativa de Matemáticas (PAM), etc.

En la formación de docentes y de los estudiantes, se da centralidad a lo pedagógico por sobre la dimensión instrumental de

lo tecnológico, buscando sustentar una intencionalidad educativa en el diseño, implementación y evaluación de los entornos educativos y el logro de aprendizajes significativos (Informe UM).

Universidad de la Empresa (UDE)

Cuenta con una plataforma Moodle, empleada como repositorio de los cursos presenciales. No posee posgrados semipresenciales.

Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana (UCLAEH)

En 2007 se creó CLAEH en Línea, que desde 2009 desarrolla actividades como “área transversal vinculada a la dimensión educativa en el ámbito virtual, con un enfoque que reúne una praxis técnica, pedagógica, cultural y crítica” (Informe de CLAEH al OESV). La modalidad e-learning se concentra en diplomas, como *Gerencia de Proyectos y Violencia basada en género y generaciones*, o en Cursos como los demandados por entidades externas. En materia de MOOC, se cuenta la experiencia de *Prácticas educativas y TIC* (edición 2018).

Cuenta con la especialización en Historia del Arte y Patrimonio, donde el trabajo virtual supone un acompañamiento e identificación muy cercana del estudiante por el docente responsable del curso. Los tutores de cada curso son los docentes responsables, quienes tienen a su cargo tanto la planificación de los programas y los recursos para su desarrollo como el seguimiento de los desempeños de los estudiantes en forma permanente.

La labor de los docentes-tutores se ve complementada y enriquecida por la presencia de docentes invitados que contribuyen en las instancias presenciales.

Vale la pena mencionar que todas las Especialización del Programa Educación: Didáctica de la Educación Superior, Didáctica de la Educación Media, Tecnología Educativa y Política y gestión de la Educación, si bien mantienen su carácter presencial y su carga horaria destinada a esos encuentros, han profundizado e incrementado la función del trabajo en plataforma por lo cual, se podría decir, que estarían próximas a las modalidades semi-presenciales.

FLACSO Uruguay

Fue establecida en 2006 (Ley N°17.976) y obtuvo el status de Programa en 2014. Posee diversos programas en modalidad semipresencial. Exceptuados los cursos de carga horaria inferior a 12 horas, se puede mencionar los siguientes:

- Maestría en Género y Políticas de Igualdad
- Diplomado Superior en Género y Políticas de Igualdad
- Diplomado Superior en Violencia Basada en Género
- Diplomado Superior Políticas y prácticas sobre Drogas desde la gestión de riesgos
- Maestría en Educación Sociedad y Política
- Diplomado Superior en Innovación Educativa

Estos programas tienen una duración de 12 meses, salvo las maestrías, de 24 meses.

El componente virtual de los programas se ofrece por medio de un espacio virtual de aprendizaje.

7. Evaluación y acreditación de los Posgrados a Distancia en Uruguay

En diciembre de 2019 tuvo aprobación parlamentaria –y fue promulgada por el Poder Ejecutivo– la Ley de Creación del Instituto de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET). Hasta entonces Uruguay carecía de una agencia nacional de aseguramiento de la calidad, aunque habían existido diversas iniciativas orientadas a establecer mecanismos de acreditación para el sector privado, que no llegaron a aprobarse. La evaluación y acreditación de instituciones y carreras se manejó a través de diferentes reglamentos.

El decreto N°104/2014, modificativo del decreto original (N°308/1995), establece un mecanismo de verificación de condiciones iniciales para el sector privado (para proyectos de autorización para funcionar de nuevas instituciones y de reconocimiento de nivel académico de sus carreras, así como de actualización de información de las instituciones y carreras ya establecidas).

La norma establece ante todo exigencias en materia de información (en el lenguaje del decreto, *requisitos formales*) pero no provee casi criterios ni indicadores que apunten a la evaluación de calidad (*requisitos esenciales*, salvo algunos artículos, que establecen determinados indicadores; por ejemplo, la exigencia de determinados porcentajes de docentes con una titulación adecuada para el dictado de las carreras, en el artículo 15 del decreto).

La calidad de la educación superior, expresada a menudo como preocupación, no ha sido objeto de conceptualización ni de normas dotadas del suficiente nivel de generalidad que, para resultar aplicables también al sector público, sin violentar la autonomía de las dos universidades públicas, sólo podría ser una

ley. Los procesos de acreditación requieren la formulación de un juicio público, pero el organismo que realice ese juicio no puede ser un consejo asesor del Ministerio, establecido por una norma administrativa (un decreto) sino una agencia de acreditación, establecida legalmente y dotada de un enfoque explícito sobre el o los conceptos de calidad aplicable, como sucede en los demás países de la región.

Los procesos de acreditación que se cumplen en Uruguay son exclusivamente los relacionados con ARCU-SUR, para lo cual fue creada una Comisión ad hoc, que funciona en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, a los efectos de la acreditación regional.

En el sector público, la Universidad de la República posee mecanismos internos de autoevaluación y evaluación institucional (facultades y servicios) pero no de sus programas de grado o de posgrado.

La Universidad Tecnológica -UTEC- dadas su juventud, no posee aún mecanismos de evaluación operativos. Entre sus lineamientos estratégicos, el lineamiento 2 establece:

“Alcanzar un alto reconocimiento nacional e internacional por la calidad de los procesos implementados y los productos obtenidos por la institución en materia educativa y de innovación. Para ello es clave el desarrollo de evaluaciones de UTEC, tanto internas como externas, que permitan conocer los avances y corregir decisiones” (<https://utec.edu.uy/institucional/>)

La Administración Nacional de Educación Pública -ANEP- no posee mecanismos internos de aseguramiento de la calidad de su oferta terciaria, ni participa de mecanismos externos.

8. Formatos institucionales y modelos vigentes: Tecnológicos, pedagógicos y organizacionales. Análisis de casos

Los formatos institucionales predominantes son los posgrados de corta duración, tales como cursos y diplomados, algunas especializaciones y maestrías.

A nivel de doctorado, se reporta un solo programa que incluye actividades a distancia.

La modalidad característica es la semi-presencialidad, o b-learning, resultante de la combinación de actividades presenciales y virtuales.

Sólo dos programas de especialización (uno de ellos en alguna de sus ediciones) correspondientes a dos universidades responden a un modelo de virtualidad total (e-learning).

9. A modo de cierre. Evaluación del rumbo de las políticas e indicación de corrección del curso de acción de las políticas

El análisis de los posgrados a distancia en Uruguay muestra un desarrollo incipiente y heterogéneo que se manifiesta en distintas dimensiones: institucional, procesual, disciplinar, estructural e internacional.

Desde una dimensión institucional el desarrollo de los posgrados virtuales está vinculado con las características estructurales del sistema de educación superior uruguayo, pero parecen existir algunos puntos de ruptura.

La conformación heterogénea y asimétrica del sistema de educación superior uruguayo se expresa claramente en dos planos: el primero, corresponde a la clara diferenciación entre la Universidad de la República y las universidades e institutos del subsector privado. La primera concentra el grueso de la oferta de posgrado y de la matrícula. Sin embargo, su estrategia principal en materia de educación a distancia no ha sido el desarrollo de programas de grado o de posgrado en modalidades semi o no presenciales, sino el desarrollo de una ecología de *campi* de educación virtual al interior de la institución.

En las universidades e institutos universitarios privados se observa un neto predominio de la educación superior presencial, salvo algunos casos de programas de diplomado, especialización y maestría.

El segundo plano de desarrollo asimétrico es el que distingue a la Universidad de la República de los otros entes autónomos del sector público: la Administración Nacional de Educación Pública y la UTEC. Esta última, creada en 2012, desarrolló su oferta de grado en formatos presenciales. A partir de 2018 se genera un espacio virtual.

Si bien, resulta difícil explicar procesos en esta etapa inicial, se pueden identificar algunas características que parecerían ir delineando posibles tendencias.

En primer lugar, el desarrollo de posgrados virtuales estaría reflejando algunos aspectos del sistema uruguayo de posgrados, aún en una etapa inicial y estrechamente dependiente del grado, que representa aproximadamente el 15% de los ingresantes del sistema según datos de 2017.

En segundo lugar, las asimetrías estructurales y reglamentarias podrían estar induciendo un retroceso de los procesos de

desarrollo de posgrados virtuales, sobre todo, en el sector privado. Habrá que analizar con el tiempo los efectos de la reciente aprobación de la Ley de Creación del Instituto de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET).

Con respecto a la dimensión disciplinar, se observa un claro predominio del área de las Ciencias de la Educación en la mayor parte de la oferta de posgrados virtuales. Y este aspecto es común a todas las instituciones tanto públicas como privadas y a los diferentes tipos de carreras y cursos virtuales.

Desde una dimensión estructural se pueden identificar algunos mecanismos comunes de articulación entre instituciones para el desarrollo de posgrados virtuales y que comprendería diferentes espacios o niveles. En algunos casos a través de la asociación entre instituciones nacionales (UdelaR, ANEP), en otros regionales (FLACSO Uruguay con FLACSO Argentina y Ecuador) y en otros, de tipo internacional (UTECH y ORT).

Finalmente, en lo internacional se observa que no existe incidencia de la modalidad más frecuente de oferta de posgrados virtuales que es a través de los grandes proveedores transnacionales. Esto podría explicarse por la combinación de dos motivos principales que serían las fuertes restricciones normativas y el escaso tamaño del mercado uruguayo.

Referencias bibliográficas

- Cano, A., Castro D. y Sanguinetti, M. (2015). *Escenarios de la educación terciaria y superior en Uruguay: entre la diversificación integrada y la conformación de paisajes educativos duales*. CONTRAPUNTO (6) UDELAR. Recuperada en: http://www.extension.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2016/12/07_Contrapunto_Numero_6_completa.pdf
- Castells, M. (2002). *Informacionalismo y la Sociedad Red*. En: Himanen, P. (2002) *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información*.

Editorial Destino. Recuperado en: <https://biblioteca.articaonline.com/files/original/7d4c7e022f961c08851194bd0c3d6e38.pdf>

CEPAL – e LAC (2018). *La nueva revolución digital. La revolución digital De la Internet del consumo a la Internet de la producción*. CEPAL. Recuperado en: <https://www.cepal.org>

Cobo, C. (2016). *La Innovación Pendiente. Reflexiones (y Provocaciones) sobre educación, tecnología y conocimiento*. Colección Fundación Ceibal/ Debate: Montevideo. Recuperado en: <https://innovacionpendiente.com/>

Contera, C. (2017). *La educación terciaria virtual en Uruguay*. En: RAMA, C. (Editor) (2017) *La educación superior a distancia en América Latina y el Caribe*. Magró. Montevideo.

Contera, C. (2015). *Evaluación de la Educación Superior Virtual en Uruguay: Situación Actual y Perspectivas*. En: Los problemas de la evaluación de la educación a distancia en América Latina y el Caribe. Virtual Educa –UTPL. Coeditores: Mary Morocho y Claudio Rama. Coedición: UTPL - Virtual Educa – CALED (2015).

Didriksson Takayanagui, A. (2014). *La universidad en la sociedad del conocimiento: hacia un modelo de producción y transferencia de conocimientos y aprendizajes*. Revista da Avaliação da Educação Superior, vol. 19, núm. 3. 2014, Universidade de Sorocaba. Sorocaba, Brasil.

Duart, J. M., Mengual, S. (2015). *Transformaciones en la universidad hoy: integración de modalidades formativas*. En Revista Española de Educación Comparada Número 262015-II). Recuperada en: <http://revistas.uned.es/index.php/REEC/issue/download/932/126>

Fernández Lamarra N. García, P. (2016). *Desafíos para la internacionalización de la educación superior desde una perspectiva regional*. En: INTEGRACIÓN Y CONOCIMIENTO, No. 4 2016. Recuperado en: https://www.academia.edu/33472033/Desaf%C3%ADos_para_la_internacionalizaci%C3%B3n_de_la_educaci%C3%B3n_superior_desde_una_perspectiva_regional

Gacel, Ávila, J. (Coord.) (2018). *Educación superior, internacionalización e integración en América Latina y el Caribe. Balance regional y prospectiva*. CRES 2018.UNESCO – IESALC-Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado en: http://erasmusplusriesal.org/sites/default/files/libro_la_es_inter_e_integracion_cres.pdf

- ITU (2018). *Informe Medición de la Sociedad de la Información*. Resumen analítico 2018. Recuperado en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2018/MISR2018-ES-PDF-S.pdf>
- ITU (2016). *Informe Medición de la Sociedad de la Información*. Recuperado en: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2016/MISR2016-w4.pdf>
- Landinelli, J. (2015). *Fundamentos y alcances de las políticas de internacionalización universitaria en el MERCOSUR*. En Revista Escenarios, Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Educación. Área de Educación Superior. Montevideo.
- Lizbona, A., Rumeau D. (2013). *La educación universitaria en el Uruguay: continuidades, cambios y desafíos (1960-2012)*. INEED. Recuperado en: <https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/la-educacion-universitaria-uruguay.pdf>
- López Segrera, F. (2018). *Retos de la educación superior en un contexto de incertidumbre y crisis global*. En Avaliação (Campinas) vol.23 no.2 Sorocaba July/Oct. 2018. Recuperado en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772018000200551
- Maglia, A. (2015). *La asociación de universidades grupo Montevideo (AUGM), una red regional pública*. En Revista Escenarios, Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Educación. Área de Educación Superior. Montevideo.
- MEC (2017). *Panorama educativo del Uruguay 2017*. MEC. Recuperado en: <https://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/11078/1/libro-panorama-de-la-educacion-2017-web.pdf>
- MEC (2017). Anuario estadístico 2017. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura. Disponible en: <https://educacion.mec.gub.uy/mecweb/mec2017/container.jsp?contentid=927&site=5&channel=mec&3colid=927>
- MEC (2016). *Indicadores en educación*. Matrícula terciaria creció 108 % en ocho años en el interior del país Recuperado en: <https://www.gub.uy/ministerio-educacion-cultura/comunicacion/noticias/indicadores-educacion>
- MEC (2016). *Educación Superior. Rectores, académicos e investigadores de la región participan en seminario sobre el tema*. Web del MEC. Recupe-

rado en: <https://educacion.mec.gub.uy/innovaportal/v/92401/72/educacion/educacion-superior?parentid=79771>

OEI – IPN (2017). *La educación a distancia en la educación superior en América Latina*. Recuperado en: https://read.oecd-ilibrary.org/education/la-educacion-a-distancia-en-la-educacion-superior-en-america-latina_9789264277977-es#page1

Otero, A. (2017). *Argentina, Brasil y Uruguay: Educación superior y políticas de inclusión*. INTEGRACIÓN Y CONOCIMIENTO, No. 6 2017. Recuperado en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/17125>

Plan Ceibal 2017. Memoria CEIBAL 2017. Plan CEIBAL. Recuperado en: <https://www.ceibal.edu.uy/storage/app/media/memoria%20anual%20ceibal%202017.pdf>

Plan Ceibal (2017). *10 años Plan Ceibal Hicimos historia haciendo futuro o 2017*. Plan CEIBAL. <https://www.ceibal.edu.uy/storage/app/media/documentos/ceibal-10-2.pdf>

Presidencia de la República. (2015). *Amplia cobertura del sistema educativo estatal distingue a Uruguay entre países de Unasur*. Recuperado en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/unasur-educacion-matricula-uruguay-cobertura-sistema-educativo-publico-pons-mir-mec>

Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas Educativas en un Mundo Globalizado*. Morata, Madrid.

Rodés, V. (2015) *Políticas institucionales del desarrollo del entorno virtual del aprendizaje en la Universidad de la República*. En Revista Escenarios, Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Educación. Área de Educación Superior, Montevideo.

Zanotti, A. (2011). Explorando el informacionalismo: nuevos escenarios de dominación, nuevos escenarios de disputa. Astrolabio, No.7, 2011. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/452>

Documentos consultados

Estudio sobre la modalidad de formación semipresencial del Consejo de Formación en Educación (CFE) Consejo Directivo Central (CODICEN) División de Investigación y Estadística Educativa. 2018.

Borrador del Informe del Observatorio de Educación Virtual 2018-2019, Programa Educación y TIC del MEC realizado por Hernández María N. con la participación de Cristina Contera y Sergio Núñez.

Normativa consultada

Ley General de Educación N° 18.437/2008.

Ley N° 19043/2012, de Creación de la UTEC.

Decreto 104/14. Disposiciones para la educación terciaria privada. 2014.

UdelaR (2001) Resolución N° 9 “Ordenanza de posgrados” de C.D.C. de 25/IX/2001.

7

**APROXIMACIONES
COMPARATIVAS EN
LOS DILEMAS DE
NUEVAS CULTURAS
DE PRODUCCIÓN
DE CONOCIMIENTO.
LOS POSGRADOS A
DISTANCIA EN EL
MERCOSUR**

Se presentan a continuación las aproximaciones comparativas logradas a partir del análisis de las situaciones nacionales en relación con las dimensiones definidas para la comparación. A partir de las primeras reflexiones se fueron sedimentando los análisis para dar paso a nuevas apreciaciones que conforman este documento final del Estudio Sectorial.

El recorrido que llevó a estas conclusiones fue orientado por los objetivos del Estudio Sectorial y siguió, a modo de hoja de ruta, las siguientes cuestiones:

a. El análisis de las principales características de las carreras de posgrado a distancia en su desarrollo histórico hasta el presente.

b. La identificación de las tendencias y transformaciones producidas por la modalidad virtual en las carreras de posgrado que pueden significar nuevas lógicas y procesos de cambio en las culturas de producción de conocimientos y su articulación con las políticas de evaluación y regulación estatal.

c. La identificación a partir de una perspectiva comparativa, las convergencias y/o divergencias; semejanzas y/o diferencias entre las carreras de posgrado en las esferas pública y privada.

d. La producción de conocimiento para fortalecer los procesos de formulación de políticas públicas para la formación de posgrado y sus articulaciones con otras cuestiones relacionadas a la educación superior que contribuyan a la toma de decisiones en las escalas institucionales y gubernamentales.

Los hallazgos fueron fruto de la reflexión conjunta y del trabajo colaborativo de los investigadores de los cuatro nodos que conforman la Red y se plasmaron en las siguientes características y tendencias:

1. Se ha relevado una importante diversidad de concepciones y conceptualizaciones respecto de qué se entiende por educación a distancia en la formación de posgrado. En Uruguay se observa un mayor desarrollo de la conceptualización con un menor peso de la regulación, razón por la cual los límites entre educación presencial, semipresencial y a distancia no resultan claros. En la Argentina se utilizan una multiplicidad de sinónimos para referirse a educación de posgrado a distancia y los límites están definidos por el establecimiento de un porcentaje de la carga horaria total contemplada en el diseño curricular de la formación que determina cuando un posgrado se considera presencial o a distancia. Asimismo, esta definición ha hecho que las carreras tengan que definirse como presenciales o a distancia, no existiendo la modalidad semipresencial. Brasil atraviesa una transición en la regulación de la educación a distancia como modalidad de la oferta educativa, cuyos cambios impactan las concepciones y la propia identidad de la EaD. Hasta 2017, por ejemplo, la modalidad exigía momentos presenciales, sobre todo para las evaluaciones, las prácticas profesionales y los trabajos de finalización de carrera. Más allá de eso, en la estructura del sistema educativo la EaD surgió como actividad complementaria (subsidiaria) a la educación presencial. Con la expansión de los estudios de grado pasó a constituir una modalidad que amplía la oferta de forma concurrente con la modalidad presencial. Paraguay, con un desarrollo aún incipiente en materia de oferta de posgrados a distancia, reconoce las tres modalidades, presencial, semipresencial y distancia.

2. Las regulaciones en los países se inician y se promueven conforme comienza a crecer la cantidad de propuestas formativas a distancia al compás del avance de las tecnologías de la información y la comunicación que permitieron desarrollar la educación virtual.

No se evidencia una discusión general sobre los modelos pedagógico-didácticos que soportan la educación a distancia ni de la necesaria articulación entre los componentes disciplinares, didácticos y tecnológicos de las propuestas, aunque se promueve la necesidad de dar cuenta del contenido y de las prácticas de este tipo de formación a través de criterios y estándares de evaluación específicos que, en ocasiones, avanzan más que los requerimientos hechos a la educación presencial.

3. A pesar de que la modalidad a distancia nace con un bajo prestigio, puede afirmarse que ha recorrido un camino de mayor reconocimiento. En la actualidad se observa una mayor difuminación entre la modalidad presencial y a distancia, más allá de las regulaciones por cuanto hay una tendencia a integrar la formación virtual en la modalidad presencial a través del aula expandida. No se aprecia a corto plazo la posibilidad de una universidad completamente virtual.

4. Puede afirmarse que la EaD “se autojustifica” como instrumento de democratización del acceso a la educación porque permite atender a aquellos sectores que no tienen condiciones para asistir a las instituciones educativas, de manera presencial, ya sea por imposibilidad de tiempo o por cuestiones de distancia de los centros, especialmente en la educación obligatoria. Sin embargo, este argumento tiene como restricción la existencia de electricidad, conectividad y equipos, en general condiciones que no tienen amplios sectores de la población de los países involucrados en este estudio. En este sentido, resultan prioritarias las políticas de estado para resolver esta situación. La implemen-

tación de políticas que buscan la inclusión en la formación de posgrado toma prestado este discurso democratizante.

No obstante, donde el posgrado se autofinancia con matrículas y aranceles de los estudiantes, como es el caso de Argentina, también constituye una fuente de recursos para las instituciones al mismo tiempo que una limitación para el acceso. En las instituciones que buscan la inclusión se apoya a los estudiantes con política de becas.

5. La cantidad de propuestas de formación de posgrado a distancia es mucho menor que la que se ofrece de manera presencial. Esta situación encuentra como una de sus causas el bajo prestigio otorgado a la formación bajo esta modalidad si se compara con la brindada por la educación presencial. A través del tiempo se observa que, con la introducción de regulaciones, fundamentalmente referidas a la evaluación y acreditación, va ganando mayor legitimidad y reconocimiento en la educación superior. Entre algunos hechos que dan cuenta de esta situación pueden mencionarse las siguientes: las carreras primeramente se implementan bajo la modalidad presencial y luego de un tiempo se inician bajo la modalidad a distancia; en el caso de la titulación máxima, el doctorado, no hay carreras a distancia; las carreras a distancia en general pertenecen al área de ciencias sociales y humanidades; entre otras.

6. Con relación al comportamiento de los sectores público-privado respecto de las normativas, en Brasil se observa una mayor sujeción de las instituciones públicas mientras que en Uruguay ocurre lo contrario. En la Argentina las instituciones públicas y privadas deben adaptarse a las regulaciones sobre evaluación y acreditación, motivo por el cual para el reconocimiento oficial y validez nacional de los títulos ambos sectores siguen las normativas vigentes.

Cabe destacar que las normativas que rigen las carreras tienen diferente jerarquía puesto que mientras que en Brasil se enmarcan y operacionalizan en la Constitución y a través de decretos presidenciales y de decretos legislativos, en Argentina la LES es el marco legislativo a partir del cual a través de un proceso negociado entre diferentes actores se arriba a acuerdos que luego se plasman en resoluciones ministeriales. Asimismo, el desarrollo de la oferta de posgrados a distancia en Brasil está estrechamente vinculado al diseño que el Estado, a través de políticas públicas, le imprime al sistema educativo incluyendo en éste a las esferas pública y privada. Es importante resaltar que el mayor o menor éxito del diseño estatal en la implementación de políticas públicas para el desarrollo de la oferta de posgrado se apoya en la función de acatamiento que el marco regulatorio le otorga a la política.

Un caso particular son las maestrías profesionales a distancia en Brasil, que presentan un modelo centralizado para la formación de profesores, desarrollado por universidades públicas que adhieren voluntariamente a los programas estatales y acceden a financiamiento público, conservando su autonomía académica. En el caso de las especializaciones a distancia, se ha producido un explosivo proceso de expansión y diversificación por instituciones oferentes, posibilitado por la creación de polos de apoyo distribuidos en el territorio en un modelo extensivo que potencia la transnacionalización futura de programas y carreras. La flexibilidad del marco regulatorio para este segmento *lato sensu* muestra la presión exitosa del mercado.

Para el caso de Paraguay, la creación de la ANEAES y la sanción de la Ley de Educación Superior en 2013, reglamentada por el CONES, ofrecieron el marco regulatorio específico para la creación de ofertas de posgrados a distancia, que deben contar con la habilitación del propio CONES.

7. En los casos en los que fue posible acceder a datos sobre tasa de graduación de los posgrados en la modalidad a distancia, las tendencias muestran comportamientos similares a la graduación de los posgrados en la modalidad presencial, con tasas medias de cursado y bajas tasas de graduación. Se han relevado mecanismos institucionales de seguimiento (del tipo encuestas de satisfacción y otros mecanismos de controles de calidad de usuarios, en un esquema mercantil) más que acompañamiento para fomentar la graduación.

8. El papel de las agencias estatales de evaluación y acreditación universitaria ha sido central en la regulación de la oferta de posgrado, con la sola excepción de Uruguay que hasta el año pasado no contaba con una agencia acreditadora. Recién en diciembre de 2019 fue aprobada por ley la creación del Instituto de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria (INAEET), cuya capacidad reguladora podrá valorarse a futuro.

En el caso brasilero, la CAPES ha trabajado asociativamente con un grupo de trabajo constituido por sectores públicos y privados en el perfeccionamiento del marco regulatorio y en la generación de nuevos dispositivos específicos. La especificidad del caso brasilero se fundamenta en la relación que el sistema educacional brasileiro traba con el papel del Estado en su capacidad de homogeneizar y diferenciar a través del marco regulatorio. Esta acción regulatoria, como política de regulación, se desarrolla *a priori* y *a posteriori*. *A priori*, induciendo procedimientos, formateando institucionalmente la estructura y funcionamiento de una actividad y corrigiendo y disciplinando *a posteriori* para garantía de la homogeneidad del sistema. La universidad pública parece tener mayor sujeción a la normativa que la privada lo que no se verifica en el caso uruguayo.

En Argentina, en el año 2017 se estableció la obligación de validación de los SIED de las instituciones universitarias públi-

cas y privadas por parte de la CONEAU, modificando criterios y estándares anteriores en lo referido a los estudios en la modalidad a distancia y eliminando la mención de la modalidad en el título específico.

La experiencia paraguaya en acreditación de posgrados es reciente. Si bien cuenta actualmente con un “Mecanismo de Evaluación y Acreditación de Programas de Postgrado”, que ha sido implementado en el año en curso y se está avanzando en la acreditación de las ofertas en la modalidad presencial y semi presencial, no se han evaluado aún los posgrados en la modalidad a distancia.



**A MODO DE CIERRE
Y
NUEVAS APERTURAS**

Esta Red ha producido y continúa produciendo conocimiento sobre la relación que se establece entre *marco regulatorio y políticas de regulación*. La elaboración e implementación de las políticas de regulación exhiben la trayectoria de su diferenciación progresiva de las políticas de evaluación pues, desde el inicio de la implementación de la evaluación como política era posible encontrar trazos de regulación mimetizando los dos propósitos del Estado. La regulación y la evaluación siguieron, a lo largo de su historia conceptual, una trayectoria similar cruzando sus caminos pues la acción del Estado al regular y evaluar explicitó sus propósitos de homogeneizar, parametrizar y también diferenciar. Es posible afirmar que esta secuencia de propósitos es intencional y debe ser entendida como proceso: homogeneizar para diferenciar.

Es posible afirmar que la impronta del marco regulatorio en las investigaciones comparativas se verifica en la lectura histórica que hacemos de los periodos de desarrollo estudiados y, en gran medida, en la interpretación que hacemos para el análisis de la política de posgrado a distancia en los países que participan de la Red.

El avance del posgrado a distancia en la región muestra procesos *convergentes y divergentes* cuando analizamos como este desarrollo ocurre en las esfera pública y privada. Podemos afirmar, desde la perspectiva del macro análisis, que la *convergencia* puede ser identificada a partir de *cómo* ambas esferas se ajustan al marco regulatorio y a las políticas de regulación en términos de:

-cómo siguen los procedimientos de *creación, reconocimiento, acreditación, (re)credenciamiento y renovación* fijados para crear programas / carreras de posgrado a distancia;

-cómo siguen las indicaciones de organización, *estructura y funcionamiento* del posgrado a distancia y como modelan el conjunto a las políticas de evaluación.

Desde la perspectiva del microanálisis, la *convergencia* también se verifica en:

-cómo las instituciones ajustan la normativa interna y sus Planes de Desarrollo Institucional (PDI) al marco regulatorio a las políticas regulatorias y a las políticas de evaluación diseñando así su *política institucional*.

Hay trayectorias de *divergencia* en las esferas pública y privada cuando analizamos los puntos de partida y ritmos de desarrollo institucional. Justificamos esta afirmación porque:

-la estructura de decisión de las instituciones de educación superior públicas poseen estructuras deliberativas que orientan sus decisiones en función de su vocación *pública* lo cual genera demandas de financiamiento que no siempre encuentran sincronía; las instituciones superiores de educación privada no sólo se diferencian por sus mecanismos de toma de decisiones y su vocación sino también por las lógicas de mercado que las orientan, lo que crea un abismo diferenciador en este análisis. En la esfera pública, este desarrollo es promisorio, pero lento y en la esfera privada, acelerado y obedeciendo a las lógicas de mercado.

Los análisis sobre mercantilización de la educación superior encuentran un sustento crucial pues las estructuras deliberativas y las formas de financiamiento en ambas esferas parecen apuntar a una reconfiguración del escenario de la oferta de posgrado a distancia como en otras modalidades dentro del sistema educativo.

En la esfera pública, las IES enfrentan el dilema de incorporar la disputa de mercado en sus decisiones con el agravante de un financiamiento estatal cada vez menor o inexistente y en la esfera privada el dinamismo que otorga a las IES el hecho de incorporarse a cotizar en el mercado financiero. En particular cobra especial importancia la expansión de la transnacionalización de la educación superior a través de los proveedores internacionales. Se trata de nuevos actores que, mayoritariamente, corresponden a grandes grupos económicos que tienen instituciones en diferentes países y que siguen creciendo a través de adquisiciones y fusiones con los actores locales. Este crecimiento les otorga mayor poder de mercado -que es en algunos casos contraproducente para la competitividad de las universidades nacionales públicas y privadas-, así como también tienen cada vez más influencia en las políticas de regulación y de evaluación de la calidad.

El Estado, en alguna medida, oscila en relación con las lógicas de mercado que se introducen en el sistema educativo y especialmente en la educación superior y las políticas de fomento de la inclusión y la expansión de la oferta pública para garantizar el desarrollo regional equilibrado. Esta oscilación se verifica en la flexibilización de las formas de regulación de la expansión para IES privadas con lo cual ocurre un proceso de expansión acelerado que producirá luego presión para ocupar y detentar espacios de poder de decisión en la estructura de decisión ministerial. El dilema estatal de fomentar inclusión en el sistema como un todo, puede deprimir la oferta pública fomentando un crecimiento exponencial de la oferta privada. El dilema parece mayor cuando al análisis de la expansión acelerada se agrega la discusión de la calidad de la oferta pues del lado de la mercantilización acelerada de la educación superior hay en la misma velocidad una preocupación con la degradación de la calidad de la oferta.

Se impone entonces un análisis que considere los dilemas que el Estado y las esferas pública y privada han colocado con relación a la expansión, la inclusión y la calidad para las políticas de regulación y evaluación. Tal vez sea el momento de discutir, de cara al futuro, las políticas de inclusión, de expansión y de regulación desde la perspectiva de la calidad de la oferta para, desde estas políticas, mejorar el papel del Estado regulador y evaluador.

La investigación de la génesis y desarrollo del Posgrado a Distancia en el Mercosur a partir de sus formatos, regulaciones y formas de acreditación nos permitió lecturas históricas y comparativas del diseño que esta modalidad de enseñanza fue adquiriendo en cada uno de los cuatro países de la Red.

Los parámetros históricos y comparativos se entrecruzan para posibilitar el análisis de la génesis y desarrollo. Para este propósito creamos líneas de tiempo construidas con clivajes que retrataron los tiempos, los documentos de referencia, las políticas, las leyes, los actores y su papel -a nivel macro y micro- en la definición y ejecución de las políticas vinculadas a EaD en el posgrado.

Los primeros hallazgos de investigación nos colocaron frente al rumbo o curso de acción de las políticas de EaD y sus vínculos con la esfera pública y privada en estrecha relación con el grado de aproximación o distanciamiento en que se situaba el Estado y su papel en cada país para dar protagonismo a una esfera u otra. Esto nos permitió concluir que el papel de Estado podría restringir la esfera pública promoviendo simultáneamente a la esfera privada o viceversa desde una lectura de clave neoliberal de la acción del Estado. Los movimientos de aproximación o distanciamiento del modelo neoliberal del papel del Estado no pueden afirmarse como homogéneos en los cuatro países, no obstante, podríamos reconocer un movimiento de ciclos de anti-estatismo

e intervención estatal en la región. La esfera pública y la esfera privada de oferta de educación acompañan estos ciclos aprovechando la oportunidad que se generaba a partir de la formulación de políticas de expansión e inclusión en un ciclo y en otro. Este hallazgo verificado con más evidencia en la última década, también nos permitió examinar con claridad que la esfera pública y la esfera privada dependen fuertemente de: la acción estatal en término del formato de la expansión y la inclusión; del formato de los programas estatales implementados para dar soporte a las políticas; las formas de fomento y/o papel subsidiario del financiamiento; de las formas de regulación más o menos flexibles para indicar el rumbo del desarrollo institucional para EaD de posgrado.

Algunas homogeneidades llaman la atención cuando analizamos el desarrollo institucional en los cuatro países: mismo que ocurran ciclos que afectan el desarrollo institucional la acción estatal articulando formatos de regulación y evaluación logró formatear el desarrollo institucional en la esfera pública y en la esfera privada. El Estado que detiene el poder de acreditación utiliza como herramienta de control regulador a la evaluación obteniendo un grado de homogeneidad en la infraestructura, la organización y funcionamiento institucional, la producción de normativa reguladora institucional, al menos desde el plano formal.

Otro hallazgo importante al estudiar génesis y desarrollo del posgrado EaD en los cuatro países es que en la dimensión institucional estudiada la esfera privada se expande cuantitativamente con mayor rapidez que la esfera pública y es probable que esta diferencia de velocidad de la expansión esté asociado a la propia naturaleza de la esfera privada y pública, al formato institucional de las decisiones y al abismo que la mercantilización crea entre ellas. No es posible afirmar que la regulación estatal tenga control de la calidad de la expansión y por consecuencia de

la inclusión cualitativa y cuantitativa. Este hallazgo puede ser entendido como secuencial en el análisis del proceso de expansión que parece preceder a una discusión de la calidad de la oferta de EaD. Un dato importante sobre regulaciones externas de la expansión está fuera de la acción reguladora estatal y si del lado de los usuarios de EaD que abandonan ofertas de baja calidad. Este vector de regulación será posteriormente decisivo en el análisis de las políticas de expansión e inclusión.

Sobre las políticas de regulación y políticas de evaluación analizadas desde los procesos de implementación, la literatura sobre implementación es suficientemente extensa desde los años 1970 en distintas escuelas de pensamiento y especialmente en la escuela americana. Entendemos que la implementación de programas de formación a distancia a nivel de posgrado requiere por fuerza del análisis de políticas, una comprensión de proceso. Esto es, un análisis de secuencias de actos, documentos, decisiones, actores y todo este conjunto de espacios de investigación, estar atravesados transversalmente por las lógicas de evaluación y regulación implícitas en las políticas de evaluación y regulación. Es posible entender también que estas lógicas, siendo diferentes pueden estar imbricadas entrecruzándose no sólo en los actos, documentos, decisiones y papel de actores. En las líneas de tiempo podemos hasta observarlas simultáneamente produciendo efectos y desdoblamientos. Es importante, para todos los efectos, distinguir que cuando entendemos que la evaluación regula nos estamos refiriendo a la capacidad disciplinadora de la evaluación. El concepto de regulación, temporalmente más joven, se agrega e incorpora al concepto de evaluación en el contexto de transformaciones de gestión del Estado. En la primera mitad de la década de 1990, la regulación gana espacio junto con la necesidad del Estado de cumplir su misión institucional con eficacia. Por inducción de los organismos internacionales de financiamiento, se crearon las agencias de regulación que no necesariamente se institucionalizaron con ese nombre

y sí con nombres genéricos pero que contendrían la regulación desde una perspectiva de las ideas de control y específicamente para regular sectores donde la actuación de los actores económicos lo requeriría. Los patrones de control a través de reglas, para moderar, contener, inhibir, entonces tienen por finalidad crear homogeneidad, padronización en la actuación de los actores en distintos sectores de gestión del Estado. De allí también la expresión marco regulatorio tan utilizada desde el punto de vista normativo para un determinado sector regulado. En nuestra actividad, la educación, encontramos que históricamente la evaluación, desde los primeros años de la década de 1970, puede haber desempeñado funciones de regulación, yendo más allá de conjeturar sobre o determinar la calidad, apreciar el mérito de algo. El paralelo que establecemos entre disciplinamiento y regulación tiene este sentido. Podemos afirmar, por ejemplo, que desde los primeros Planos Nacionales de Pos-Graduación en Brasil, la política de desarrollo científico y tecnológico de este país, la política de evaluación creó padrones de homogeneizados de cómo debería institucionalizarse la investigación a través de la calificación de sus cuadros de docentes e investigadores con la implantación de maestrías y doctorados y sobre todo con el incentivo a la formación de grupos, núcleos y laboratorios de investigación y un marco normativo que premiase la calificación como la carrera de investigador enriqueciendo así la clásica expectativa de la carrera docente. La institucionalización de la investigación tiene este formato y al mismo tiempo reprodujo en todas las instituciones de enseñanza superior, tanto en la esfera pública como en la esfera privada, un mismo formato: esto es la evaluación regulando. Diríamos que se creó un marco regulatorio para la institucionalización de la investigación y luego, desde otra perspectiva podría ponderar la calidad o determinar el mérito de la formación a través de procesos clásicos como los concursos o a través de los ciclos de evaluación que permitían emitir juicio sobre la calidad de las instituciones en términos de proceso y resultados. De esta manera, es posible decir también

que puede identificarse un uso instrumental de la evaluación con intenciones de establecer regulación. En la gestión del Estado en Brasil, país de dimensiones continentales, en el área educacional, podemos observar que procesos de homogeneización, padronización e diferenciación, muestran a las políticas de evaluación y las políticas de regulación imbricadas y entrecruzándose en esta secuencia. Por esta razón decimos que hay una lectura instrumental de la evaluación cuando ella es utilizada para regular, en el sentido que la pauta que marca la evaluación en términos de “deber ser” pueden en alguna medida actuar como regulación homogeneizando, padronizando. Y es en la diferenciación donde es notorio el distanciamiento entre ambos conceptos: la evaluación, por definición, explicita la diferenciación en la medida que coloca las instituciones más allá o más acá de los parámetros fijados como ideales. En el caso específico de la implementación de políticas de EaD para los posgrados las políticas de regulación prescriben, de modo documental y normativo, un conjunto de formatos de implementación, infraestructura física y tecnológica mínima, modelo curricular, estructura de relaciones pedagógicas, flujo de contenidos, actuación del soporte docente y no docente, formas de asistencia remota a los alumnos lo que en alguna medida se refiere a la explicitación de un marco que tiene una clara finalidad de homogeneizar y padronizar. También autoriza o inhibe la creación de ofertas de EaD donde puede generar disputas de oferta entre provincias y municipios o puede incentivar la oferta de polos en regiones estratégicas o carentes. Las políticas de evaluación de EaD ponderarán cuantitativa y cualitativamente a partir de este nivel para establecer diferenciaciones. La esfera pública y la esfera privada se configuran a partir del impacto de las políticas de evaluación y regulación y sus actores se aproximan al ideal creando marcos regulatorios semejantes en el interior de sus espacios institucionales. Por esta razón la gestión del Estado al implementar las políticas de evaluación y regulación parece seguir la secuencia descrita de homogeneizar, padronizar y diferenciar. En los casos de los

cuatro países integrantes de la red estudiados hay lecturas de estos procesos de implementación de EaD en los posgrados que recorren tiempos, puntos de partida y ritmos de desarrollo que se muestran diferentes y también es posible identificar lecturas diferentes de cómo se cargaron de significado los procesos de evaluación y regulación de la EaD en los posgrados sirviendo de base a los fundamentos de las políticas de evaluación y a las políticas de regulación así también como resignificaron el papel de los actores de cada agencia de evaluación y regulación.

POST SCRIPTUM

Posgrados virtuales y virtualización forzada de los posgrados. Una lectura en clave de Pandemia

Hacia finales de febrero de 2020, cuando ya teníamos en nuestras manos los avances de capítulos definitivos para iniciar la redacción del informe final, el Covid 19 había traspasado las fronteras de Europa, en marzo su fantasma ya acechaba diversos países de América Latina.

La pandemia, cuyos efectos en la interrupción drástica de todos los modos y formas de vida personal y profesional todavía no alcanzamos a dimensionar, nos interpela en tanto investigadores y formadores universitarios, a pensar en la relación entre acontecimiento y experiencia, de modo que el confinamiento en la pandemia se configure en posibilidad. Lejos de proponer una relación ingenua con el coronavirus y sus efectos en las sociedades y particularmente en las prácticas educativas, nuestra intención es abrir un movimiento del pensar que advierta los riesgos de una tendencia a naturalizar sus consecuencias inmediatas en nuestras vidas. La situación nos impone una tensa redefinición de la actividad docente y medidas de aislamiento social que ponen al descubierto de manera descarnada las repercusiones del neoliberalismo que ya veníamos naturalizando en nuestras relaciones sociales y humanas.

El acontecimiento, en tanto suceso o incidente que irrumpe y “da que pensar”, trastoca nuestra cotidianeidad y rompe la continuidad del tiempo, marcando un antes y un después en nuestra existencia. Nos obliga a pensar, a reflexionar, es decir, a “hacer una experiencia” en el sentido de pasar por ella, y preguntarnos por qué no nos deja impasibles ni en el pensar ni en el actuar, nos reclama volver a pensar lo aprendido y lo sabido hasta el momento, y aquello que por natural y obvio damos por supuesto, porque sus significados ya no nos alcanzan para comprender la novedad del suceso que irrumpe nuestra relación con el mundo

y con el saber. (Gabbarini, 2017) De este modo, la pandemia ha trastocado las coordenadas gnoseológicas de nuestra experiencia y nuestro trabajo: espacialidad, temporalidad y relacionabilidad que estructuran y dan sentido a la existencia humana. En tanto acontecimiento, nos interpela acerca de los sentidos de nuestras prácticas y nuestros modos de ser y estar en las universidades. (López Carretero, Gabbarini, Paredes, 2022)

La pandemia covid19, como expresión de la globalización, afectó la vida en sociedad en los ámbitos público y privado y a diferentes escalas geográficas. En el mundo entero las tecnologías digitales se constituyeron en el territorio de comunicación e interacción en el contexto del necesario distanciamiento social para la prevención de los contagios.

En el caso de la educación se produjo un rápido proceso de virtualización de la enseñanza en todos los niveles educativos sin el tiempo adecuado para planificar el cambio en esta situación inédita. En la educación superior, las instituciones promovieron la continuidad pedagógica, atendiendo las políticas educativas de cada país, los diversos intereses de diferentes actores, y las características y tipo de instituciones existentes. La enseñanza remota alteró las condiciones de la enseñanza presencial rompiendo el contrato pedagógico inicial tanto en carreras de pregrado, grado y posgrado como entre los actores involucrados, fundamentalmente el cuerpo docente y los estudiantes. (Araujo, 2020a)

Se trató de un cambio abrupto que nada tuvo que ver con la puesta en práctica de la Educación a Distancia (EAD) como modalidad de formación en la educación superior. La educación virtual en emergencia sanitaria no es EaD, ya que ésta se desarrolla en niveles educativos que atienden a estudiantes autónomos que eligen conscientemente la modalidad a distancia y establecen un contrato pedagógico en esos términos.

Además, y no menos importante, docentes y estudiantes han sufrido, como todos, una crisis sanitaria y humanitaria sin precedentes en las últimas décadas, y sin embargo, desde diversos sectores se exigió a las instituciones educativas de todos los niveles "seguir sosteniendo el servicio educativo y el vínculo pedagógico" más allá de las posibilidades reales, de trabajo docente, como si nada pasara.

Es necesario destacar que la EaD en la actualidad constituye un campo de estudio con una significativa producción de conocimientos que le ha permitido conseguir, cuando se implementa bajo ciertas condiciones, un reconocimiento académico con el mismo valor que la formación a través de la modalidad presencial. Se reconoce la presencia de perspectivas teóricas y metodológicas así como de criterios para su desarrollo que proponen la articulación de las dimensiones pedagógicas, tecnológicas y comunicacionales a fin de lograr calidad e inclusión educativa bajo el reconocimiento del derecho a la educación superior.

En la Argentina, la EaD se ha integrado en las instituciones universitarias presenciales a través de la creación de carreras o de la incorporación de aulas virtuales como complemento a la enseñanza presencial. Esta situación, a su vez, ha sido facilitada a partir de las áreas institucionales específicas, los SIED validados recientemente, que permitieron una rápida respuesta.

Asimismo, como se planteó a lo largo de este trabajo, una serie de regulaciones creadas desde la década de 1990 han contribuido a otorgar identidad y reconocimiento a la EaD. Es el caso particular de las carreras comprendidas en el artículo 43 de la Ley de Educación Superior N° 24.521/95 y de las carreras de posgrado que deben ser acreditadas a través de criterios y estándares aprobados por el Consejo de Universidades y que alcanza a instituciones universitarias de gestión pública y privada. En este sentido, muchos de los problemas que se manifiestan en la ac-

tualidad están contemplados como requerimientos para garantizar el derecho a la educación superior y condiciones de trabajo de los docentes para enseñar en entornos virtuales: estudiantes con conectividad y dispositivos adecuados, docentes formados para enseñar en línea, relación entre cantidad de estudiantes por docente para garantizar el necesario acompañamiento tutorial, condiciones y garantía para el aprendizaje de la formación práctica, previsión de sistemas de evaluación y acreditación transparentes, entre otros. (Araujo, 2020b)

En el contexto de enseñanza remota, puede afirmarse que se produjo una suerte de virtualización *ad hoc* que tiende a consolidarse. En el caso del posgrado, que es autofinanciado para el caso argentino, uno de los riesgos es la continuidad de la virtualización en cuanto implica una menor cantidad de recursos en un contexto de autofinanciamiento -privatización- de este nivel educativo. Alcanza el dictado presencial de seminarios y la participación como jurados de tesis por parte del cuerpo docente en las sedes institucionales, cuestión sobre la cual ya se había avanzado en las instituciones. A esta precariedad se agrega la referida a la necesaria articulación entre docencia e investigación en el ámbito del posgrado.

Sin dudas, el avance de la pandemia encontró a Uruguay en condiciones diferentes para enfrentar la virtualización de la educación por las razones ya expresadas en este informe. La política de estado desarrollada por más de una década, el Plan Ceibal, permitió el fortalecimiento de recursos tecnológicos, una plataforma con alta penetración, conectividad y capacidades docentes que estuvieron disponibles para asumir la adecuación en todos los niveles del sistema educativo. Particularmente, en la universidad, las actividades se virtualizaron y se diversificaron en distintas modalidades de trabajo remoto.

En Paraguay, el proceso de adaptación para el desarrollo de las clases que aplican herramientas digitales de enseñanza y aprendizaje, tanto en las universidades públicas como privadas, ha presentado algunas situaciones específicas como ser: participación a cursos de capacitación docente online, de modo a enfrentar los diferentes desafíos presentes, actitud de adaptación para alumnos de los diferentes niveles de la educación, adecuación a la planificación convencional prevista en el desarrollo de los contenidos programáticos a través de aulas virtuales (ejemplo: plataformas educativas), accesibilidad a internet y el uso de herramientas tecnológicas.

En el marco de las decisiones gubernamentales estableciendo el estado de emergencia y aislamiento preventivo, se produjo en Paraguay un conjunto de normativas para la suspensión de actividades docentes presenciales y la habilitación de la actividad virtual para su sustitución, a partir de la implementación y aplicación de herramientas digitales de enseñanza y aprendizaje, a fin de desarrollar los programas de las carreras de grado y posgrado, legalmente habilitados (Res. CE-CONES N° 8).

Según el Registro Nacional de Ofertas académicas presenciales que aplican herramientas digitales de enseñanza-aprendizaje del CONES (2020), se han identificado setecientos cincuenta (750) programas que han adoptado la modalidad, durante la emergencia sanitaria y que deberán cesar cuando las medidas sanitarias dispuestas por las autoridades nacionales permitan o cuando el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) disponga la terminación de su utilización. (Res. CE-CONES N°4/2020). En general, las universidades privadas no suspendieron sus actividades, pasaron a la virtualidad y capacitaron a los docentes mientras desarrollaban sus tareas de enseñanza, no sin sufrir los efectos de la disminución de la matrícula por problemas de conectividad o de recursos económicos para solventar los gastos por parte de los estudiantes. En el sector público

se puso énfasis en la capacitación de los docentes, con requerimiento de aprobación, en el desarrollo de recursos informáticos (plataforma), capacitación de los estudiantes y ajustes en el calendario académico 2020-2021.

Para el caso de Brasil se evidencian distintos niveles de desarrollo de la educación a distancia en la esfera privada y en la esfera pública, procesos de más larga data que la pandemia parece haber acelerado. Las iniciativas de las instituciones privadas avanzaron muy rápidamente, sumando la adquisición de nuevas tecnologías de masificación y un nuevo tratamiento al trabajo docente en relación a como era entendido hasta estos últimos años. El actual rediseño del trabajo docente está ligado a nuevas formas de explotación y a antiguas formas de acumulación. Se apela a la condición de trabajadores muy acostumbrados a no interrumpir procesos y a valores ancestrales de la profesión lo que puede haber conducido a que muchos docentes asuman en su propia cuenta las transformaciones de la actividad remota que la pandemia ha generado.

En los diferentes países, el universo de docentes de Educación Básica y Superior asumió la necesidad de continuidad pedagógica y debió hacer el trabajo desde sus casas, con equipamientos propios, con cuenta de internet propia y ajustando sus familias a esta situación. Los que pudieron y tuvieron condiciones medias o mínimas, dentro de los niveles de desigualdad mostrados con la pandemia, se incorporaron a esta nueva dimensión del trabajo docente, sin ninguna preparación. Los que no tuvieron condiciones mínimas de trabajo para hacerlo fueron parte del mismo universo de exclusión que alumnos cuyos niveles de desigualdad ha evidenciado con descarnada profundidad la pandemia. En el diseño de las relaciones laborales para actividades remotas, no hay formas de regulación que protejan a esta actividad docente. El derecho de la imagen y su reproducción infinita es nuestro punto de partida para pensar el nuevo formato de las relaciones

laborales cuando el Estado y el mercado desean ganar espacio retirando conquistas sociales vinculadas al trabajo docente. El riesgo de estar desatento a la imposición de nuevas lógicas de regulación de trabajo docente remoto puede significar que tanto en la esfera pública como en la esfera privada estemos asistiendo a un avance claro para redefinir nuevas formas de retribución por el trabajo con el pretexto de que la pandemia definió nuevas formas de mirar el trabajo y su retribución salarial.

Este contexto que aún estamos atravesando requiere indagaciones en los países y con una perspectiva comparada en dos sentidos. Por un lado, para dar cuenta del modo como fueron alteradas las condiciones de enseñanza e investigación relacionadas con la educación de posgrado en la educación pública y privada. Esto teniendo en cuenta tanto los cambios desde el punto de vista de lo que significó la enseñanza remota para docentes y estudiantes en un contexto en el que la enseñanza se llevaba a cabo bajo la modalidad presencial como una crisis socioeconómica y laboral sin precedentes producto de la interrupción de la actividad económica y social en el aislamiento que profundizó las desigualdades ya existentes. Por otro lado, el interrogante acerca del cual todavía hay más incertidumbre es qué dejará este período relativamente breve pero intenso en las alteraciones producidas. La educación virtual puede ser una opción democratizadora de la educación cuando se rige bajo criterios que garanticen acceso, permanencia, graduación de estudiantes y condiciones mínimas para cumplimentar lo que se espera de una carrera en el nivel cuaternario. Sin embargo, puede ser adoptada como una modalidad a través de la cual hacer extensiva la educación sin las garantías anteriores y con fines de lucro, expresado en altas cuotas de matrícula y arancelamiento o en la reducción de costos derivados de las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo acentuando los procesos de mercantilización y de mayor precarización de las relaciones laborales.

Referencias bibliográficas

- Araujo, S. (2020a). El ingreso y el primer año de los estudios universitarios: propuestas de articulación, enseñanza y cambio curricular. Panel en "3° Jornadas sobre las Prácticas Docentes en la Universidad Pública". Especialización en Docencia Universitaria. Universidad Nacional de La Plata. 12 de junio de 2020.
- Araujo, S. M. (2020b). El desarrollo del curriculum universitario en tiempos de COVID19: oportunidad y contrariedad. *Trayectorias Universitarias*, 6(10), 027. <https://doi.org/10.24215/24690090e027>.
- Gabbarini, P. (2017). *Enseñar a enseñar en las Aulas Universitarias. Experiencia y Saber en dos profesoras de formación del profesorado*. Tesis doctoral. Director José Contreras Domingo. Universidad de Barcelona, España. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10803/461005>
- López Carretero, A., Gabbarini, P. y Paredes, A. (Coords) (2022). *Atravesar fronteras. Explorando nuevas narrativas en educación*. Ed. Octaedro. Barcelona.

SOBRE LOS AUTORES

SOBRE LOS AUTORES

Universidade Estadual de Campinas, Brasil

LUIS ENRIQUE AGUILAR

Doutor em Educação, Professor Livre Docente e Titular da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP - Pesquisador e Coordenador do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional - LaPPlanE-, Presidente da Sociedade Brasileira de Educação Comparada - SBEC. Fundador do OIECE – Observatório Ibero-americano de Estudos Comparativos em Educação – e Editor Chefe da Revista Brasileira de Educação Comparada -RBEC- eaguilar@unicamp.br

NEWTON A. P. BRYAN

Doutor em Educação, Professor Livre Docente do Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais (DE-PASE) da Faculdade e pesquisador/fundador do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional - LaPPlanE da Faculdade de Educação. nbryan@unicamp.br

ADRIANA MISSAE MOMMA

Doutora Educação na área de Políticas de Educação e Sistemas Educativos pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (UNICAMP/FE). É pesquisadora do LaPPlanE - Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, FE/Unicamp. Atualmente é Diretora Geral da Divisão de Educação Infantil e Complementar – DEDIC- da Universidade Estadual de Campinas. amomma@unicamp.br

ANA ELISA SPAOLONZI QUEIROZ ASSIS

Doutora em Educação, professora do Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais (DEPASE) da Faculdade e pesquisadora do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional - LaPPlanE da Faculdade de Educação e do Laboratório de Ensino de Redes Técnicas e Sustentabilidade Socioambiental - FLUXUS da Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, ambos da UNICAMP. Professora da Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM) e Editora da Revista da FDSM. Integra a Diretoria da Sociedade Brasileira de Educação Comparada (SBEC) e é membro do Corpo Editorial da Revista Brasileira de Educação Comparada (RBEC). anaelisaqa@gmail.com

DEBORA CRISTINA JEFFREY

Doutora em Educação, Professora Livre Docente da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Faculdade de Educação, Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais (DEPASE). Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Avaliação Educacional (GEPALE). Vice-Presidente da Região Sudeste da Sociedade Brasileira de Educação Comparada (SBEC) e membro do Corpo Editorial da Revista Brasileira de Educação Comparada (RBEC). Pesquisadora convidada do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, -LaPPlanE- Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas debora. jeffrey@gmail.com

ADOLFO RAMOS LAMAR

Doutor em Educação, Pesquisador dos Grupos: Educogitans da FURB, Grupo Paideia e Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Avaliação Educacional da Faculdade de Educação da UNICAMP. Fundador do Observatório de Estudos Comparativos em Educação (OIECE) e pesquisador do Laboratório de

Políticas Públicas e Planejamento Educacional, -LaPPlanE- Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas ajemabra@yahoo.com.br

RAQUEL HONORATO DA SILVA

Doutora em Educação, Graduada em Sociologia e em Ciência Política pelo Instituto da Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas; Mestrado em Educação pela Faculdade de Educação (FE) da mesma universidade. Pesquisadora do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, -LaPPlanE- Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. quelhs@gmail.com

JOSÉ ALBERTO FLORENTINO RODRIGUES FILHO

Doutor em Educação, Especialista em Indicadores e Estatísticas Educacionais pelo CAEU-Organização dos Estados Ibero-americanos. Diretor da Faculdade de Tecnologia de Piracicaba, SP, Membro da Diretoria da Sociedade Brasileira de Educação Comparada (SBEC) e pesquisador do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, -LaPPlanE- Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. beto@beto.pro.br

JOSÉ VITÓRIO SACILOTTO

Doutor em Educação, especialista em planejamento e gestão do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza e pesquisador do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, -LaPPlanE- Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. jvsacilotto@gmail.com

ELIACIR NEVES FRANCA

Doutora em Educação, é Docente do Departamento de Educação, área Políticas e Gestão da Educação, na Universidade Estadual de Londrina (UEL), pesquisadora do Laboratório de Políticas e Planejamento Educacional -LaPPlane- da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Secretária Geral da Sociedade Brasileira de Educação Comparada (SBEC) e integra a Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação (SPCE). Integra o Corpo Editorial da Revista Brasileira de Educação Comparada. eliacirfranca@gmail.com

LUCIANE MUNIZ RIBEIRO BARBOSA

Doutora em Educação, é professora da Faculdade de Educação da Unicamp, no Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais (DEPASE). Pesquisadora do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional (LaPPlane). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Políticas Públicas, atuando principalmente em: Direito à Educação; Políticas Educacionais; Educação Domiciliar / Homeschooling; Educação Infantil; Estado e Educação. lumuniz@unicamp.br

DIANE ANDREIA SOUZA

Doutora em Educação, Professora concursada categoria II-E na Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo- FATEC - Itu do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza Souza. diane.fiala@fatec.sp.gov.br

MARCELO PHAIFFER

Doutor em Educação, Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Campinas (2012). Assessor técnico na Reitoria da Unicamp na área de Avaliação Institucional. Assistente Técnico da Coordenadoria de Centros e Núcleos

Interdisciplinares de Pesquisa - Cocen e pesquisador do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, -LaPPlanE- Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. phaiffer@reitoria.unicamp.br

GIOVANNI DALCASTAGNÉ

Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP - vinculado à linha de pesquisa Estado, Políticas Públicas e Educação. Membro do Conselho Técnico da Sociedade Brasileira de Educação Comparada e pesquisador do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, -LaPPlanE- Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. gio.dalcastagne@gmail.com

EDSON GARCIA FERRAZ JUNIOR

Mestre em Educação, pela Universidade Estadual de Campinas, Master di I livello in "Insegnare nella Società della Conoscenza. E-teacher & Glocal Learning" pela Università Ca'Foscari di Venezia. Especialista em Educação e Direito Educacional. Membro do Conselho Técnico da Sociedade Brasileira de Educação Comparada. É pesquisador do Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, -LaPPlanE- Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. edsonferrazjr@gmail.com

Universidad del Centro Latinoamericano de Economía Humana, Uruguay

ENRIQUE MARTÍNEZ LARRECHEA

Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador (Bs.As.) Magíster en Ciencias Sociales - FLACSO (Argentina). Licenciado en sociología por la Universidad de la República (Uruguay). Es Investigador categorizado en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) -2009-2020- <http://www.sni.org.uy/>

Se desempeña como tal en la Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana -CLAEH - <http://www.claeh.edu.uy/v2/> y en el Instituto Universitario Sudamericano - IUSUR - www.iusur.edu.uy

Es rector organizador del Instituto Universitario Sudamericano -IUSUR - 2015-2017 - Investigador y vicepresidente de la Sociedad Iberoamericana de Educación Comparada -SIBEC. Ha sido Director nacional de Educación del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) -en dos oportunidades: 1993-95 y 2000-02-, y participante del Comité Coordinador Regional del Sector Educación del Mercosur. Ex Decano de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de la Empresa (UDE) y ex coordinador del doctorado en Educación de dicha facultad -2008 -2014, se ha desempeñado como Profesor invitado en diversos posgrados de la región. - martinez.larrechea@gmail.com

RENÉE ALBORNOZ CABRERA

Master en Tecnología Educativa y Suficiencia Investigadora del Doctorado en Tecnología: Universidad de Salamanca - España; Especializada en: Informática Educativa, MEC; Educador en Informática, IMS - ANEP, Dirección IMS - ANEP); Investigación Pedagógica Especializada (MEC e Institute National de Recherche Pedagogique de París, Francia); Formación de Formadores Gestión, Planeamiento y Evaluación del Aprendizaje e Investiga-

ción Educativa (CODICEN). Se ha desempeñado como docente, en el área de formación docente y a nivel de grado y posgrado en la Universidad Católica del Uruguay y Universidad Claeh. Integró distintos equipos técnico- académicos a cargo del diseño y la implementación de proyectos de integración de tecnología a la educación pública en el Uruguay.

En la actualidad es Integrante del Grupo Técnico Interinstitucional (GTI) del Observatorio de Educación Superior Virtual (OESV) del MEC. Coordinadora del Sistema Web CLAEH de la Secretaría de Comunicación, Coordinadora de la Maestría Política y Gestión del Universidad CLAEH y Co-coordinadora del Diploma en Enseñanza Artística opción Danza. Es Docente de las Maestrías del Programa de Educación de la Universidad Claeh. Es responsable de la Web de Educación del CLAEH. Integra el Equipo de Coordinación del componente Gestión del Conocimiento del Programa FIDA Mercosur CLAEH. Es autora y coautora de distintas publicaciones en libros, revistas y eventos académicos. ralbornoz@clae.edu.uy – reneealbornoz@gmail.com

ADRIANA CHIANCONE

Es PhS en Estudios Sociales de la Ciencia y la Nanotecnología, por el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, Magister en Ciencias Sociales con énfasis en Políticas Educativas – FLACSO Argentina y Licenciada en Ciencias Antropológicas – Universidad de la República, 1990.

Investigadora en Ciencias Sociales en el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay en el campo de los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología

Es docente de la Universidad de la República, encargada de la Unidad de Educación Permanente en la Facultad de Informa-

ción y Comunicación -FIC- e investigadora adscripta a la Universidad CLAEH y en la Fundación IUSUR (Uruguay).

Ha sido Docente Responsable del Curso “Introducción a la Universidad”. Universidad de la República (UDELAR). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Marzo 2007-2014 y Docente Responsable del Curso “Historia, Evolución y Organización de las instituciones universitarias” UDELAR- TGU –Facultad de Ciencias. Económicas y Administración 2010-2014

Se desempeña como Tutora de tesis de Doctorado en Educación: Universidad ORT. Desde 2003. Se ha desempeñado como docente de Física en Enseñanza Secundaria. (ANEP), de 1983 a Junio de 1993. achiancouniversidad@gmail.com

MABEL DÁVILA

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Magíster en Ciencias Sociales con orientación en investigación y políticas educativas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ingeniera Agrónoma (Universidad de la República).

Docente de posgrado en FLACSO y otras universidades nacionales e internacionales. Es investigadora y consultora en instituciones educativas y organismos nacionales e internacionales en educación superior, educación tecnológica y políticas educativas.

Miembro de la Sociedad Uruguaya de Educación Comparada e Internacional y de la Sociedad Argentina de Investigación en Educación.

Participa en la evaluación y gestión de varias revistas científicas y es autora de varias publicaciones en su especialidad. mabdavila@gmail.com

Universidad Nacional de Asunción, Paraguay

ALMADA IBÁÑEZ, CLARA

Doctora en Ciencias de la Educación con énfasis en Gestión de la Educación Superior e Ingeniera Industrial de la Universidad Nacional de Asunción. Máster en Ingeniería Industrial con énfasis en Gestión de la Producción, de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso – Escuela de Ingeniería Industrial, Chile.

Par Evaluador de carreras de grado (Ingeniería), institucional y de programas de postgrado de la ANEAES para el Modelo Nacional y del Arcusur.

Docente y Coordinadora de Gestión de Proyectos de la Universidad Nacional de Asunción.

Directora del Área de Evaluación, Control de Calidad institucional, de carreras de grado y postgrado de la Universidad del Cono Sur de las Américas - UCSA. calmada@rec.una.py

FERREIRA ACOSTA, JUAN CARLOS

Licenciado en Contabilidad graduada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción.

Cursando la Maestría en Administración Pública (etapa de elaboración de tesis) en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción.

Director del Área de Control de Unidades Académicas de la UNA, dependiente de la Auditoría General del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.

Miembro Titular del Equipo Técnico de Implementación del MECIP en el Rectorado de la UNA, en representación de la Auditoría General. jcferreira@rec.una.py

GOMEZ GIMENEZ, DINA NOEMI

Profesora de Educación Primaria y de Lengua Guaraní. Licenciada en Administración de Empresas y Ciencias de la Educación. Especialista: en Educación Especial “Trastornos Específicos del aprendizaje”, Metodología de la Investigación Científica y Asesoría de Tesis, Didáctica Superior Universitaria y en Gestión Educativa.

Obtención de la maestría en Gestión Educativa, actualmente en proceso de tesis para el Doctorado en Educación con énfasis en Gestión de la Educación Superior.

Profesora de educación primaria, vice-directora, directora durante un periodo de 26 años, jubilada. En Docencia Universitaria por 15 años. Actualmente, se encuentra en la Dirección de Postgrado de la Universidad Nacional de Asunción, como Responsable de Sede, integrante de mesas examinadoras y asesora de tesis en forma particular. dinagomez@gmail.com

LÓPEZ MERELES, CELIA PAOLA

Magister en Contabilidad Superior y Auditoría graduada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción.

Contadora Pública egresada en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción.

Auxiliar de Enseñanza en la Escuela de Administración y Contabilidad de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción.

Funcionaria administrativa de la Auditoría General del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.
clopez@rec.una.py

MOLINA LÓPEZ, ANDRES

Ingeniero Agrónomo con especialización en Economía Rural por la Universidad Nacional de Asunción. MA en Políticas Públicas y Economía por el National Graduate Institute for Policy Studies en Tokio - Japón y PhD en Políticas Públicas y Métodos Cuantitativos por el National Graduate Institute for Policy Studies en Tokio - Japón.

Profesor en la Maestría GANEMOS del CATIE Costa Rica modalidad virtual. Profesor en la Maestría de Gestión de Riesgos de la Universidad Católica de la Ciudad de Asunción. Profesor en la Maestría en Gestión de Negocios Agropecuarios de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Sede Hohenau. Profesor en la Maestría en Agronegocios de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Asunción. Profesor en las carreras de Ingeniería y Economía de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.

Director en Paraguay del Programa Centro de Educación Superior para la Ética, Equidad y Transparencia de la Universidad Nacional de Asunción.

SÁNCHEZ BAEZ, EDGAR A.

Licenciado en Tecnología de Producción, Máster en Ingeniería de Producción (énfasis en Inteligencia Organizacional) y Máster en Planificación, Economía y Proyectos por la Universidad Nacional de Asunción.

Doctor en Ciencias Económicas, Empresariales y Sociales por la Universidad de Sevilla – España.

Profesor de grado y postgrado de la Universidad Nacional de Asunción.

Investigador Categorizado Conacyt PRONII Nivel I, área Ciencias Sociales.

Actualmente, Director General de Postgrado y Relaciones Internacionales del Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción.

ZALAZAR GIUMMARRESI, ROSSANA ELIZABETH

Doctora en Ciencias de la Educación con énfasis en Gestión de la Educación Superior y Licenciada en Contabilidad por la Universidad Nacional de Asunción. Con Maestría en Administración Pública y en Planificación Estratégica Nacional.

Par Evaluador de la ANEAES para el Modelo Nacional para la carrera en Contabilidad.

Prof. Asistente en la Facultad de Ciencias Económicas UNA y Prof. Titular en la Universidad del Cono Sur de las Américas – UCSA. Además, docente de postgrado en varios módulos relacionados a control interno y auditoría. Participación en varios proyectos de investigación. Funcionaria administrativa de la UNA, con 28 años de antigüedad. Actualmente, fungiendo como Auditora General. rzalazar@rec.una.py

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina

SONIA MARCELA ARAUJO

Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación (UNICEN). Diploma Superior y Magíster en Ciencias Sociales con Mención en Educación (FLACSO). Especialista en Educación y Nuevas Tecnologías (FLACSO). Doctora en Filosofía y Ciencias de la Educación (UNED). Profesora titular del área Didáctica del Departamento de Educación e Investigadora del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Directora e Investigadora Responsable de proyectos de investigación en el área de la educación superior universitaria sobre didáctica, currículum y evaluación. Investigadora Categoría I en Programa de Incentivos. Docente de posgrado de universidades nacionales. Miembro de Comités Académicos de carreras de posgrado y de revistas de educación superior. Consultora y evaluadora en organismos nacionales vinculados a la educación universitaria. Integrante de la Comisión Académica de Posgrado de la UNICEN. Posee publicaciones de artículos, capítulos y libros sobre la especialidad. Ha sido directora del Depar-

tamento de Educación y Secretaria de Investigación y Posgrado.
saraujo@fch.unicen.edu.ar

ROSANA CORRADO

Doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional de Córdoba. (UNC) Magister en Procesos cognitivos y Aprendizaje por la FLACSO (sede Argentina). Licenciada y Profesora en Educación Inicial por la UNCPBA. Profesora Adjunta por concurso del Departamento de Educación y Psicología. Asignaturas: Psicología y Aprendizaje; Prácticas Educativas en el Nivel Inicial I y III; Seminarios y/cursos optativos. (FCH.UNCPBA) Docente de posgrado en la Especialización “Nuevas Infancias y Juventudes” y “Docencia Universitaria”, en la UNCPBA y UNNOBA. Directora, tutora y evaluadora de tesis de grado y posgrado. Directora de la carrera de Educación Inicial (FCH.UNCPBA) Investigadora del Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES). Co-directora de la Revista de Educación Espacios en Blanco (FCH.UNCPBA). Referato externo de publicaciones científicas. Autora y coautora de capítulos de libros, de publicaciones en revistas con referato y de ponencia en eventos científicos.
rcrr@fch.unicen.edu.ar

MARÍA CECILIA DI MARCO

Magister en Educación, con mención en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires). Doctoranda en Educación del Programa de Posgrado en Educación (FCH-UNICEN). Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación. Profesora Titular del Departamento de Política y Gestión en las asignaturas Planeamiento y Evaluación de la Educación, Capacitación y Talleres de la Práctica Profesional del ámbito escolar y no escolar (FCH-UNICEN). Docente y miembro de la Comisión Asesora de la especialización en “Nuevas Infancias y Juventudes”. Investigadora

y co directora de proyectos en el área de la educación superior, e integrante de redes interuniversitarias de América Latina. Categoría III Programa de Incentivos a Docentes Investigadores-SPU. cecidim@fch.unicen.edu.ar

LUCÍA BEATRIZ GARCÍA

Doctora en Ciencias de la Educación (Universidad Nacional Córdoba). Especialista en Organización y Administración Educativa (Universidad Nacional San Luis). Prof. y Lic. en Ciencias de la Educación (UNCPBA). Fue Profesora Titular Ordinaria del Dpto. Política y Gestión; Docente de Posgrados en Educación y Miembro de Comisiones Asesoras de Posgrado, Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA. Es investigadora, directora de proyectos y de tesis del área educación superior, política y gestión educativa en el Núcleo de Estudios Educativos y Sociales (NEES-FCH-UNCPBA). Fue directora del NEES y de carrera Ciencias de la Educación (UNCPBA). Investigadora de redes interuniversitarias en América Latina. Autora y co-autora de libros, capítulos, artículos en publicaciones nacionales e internacionales. Par evaluador CONEAU. Miembro Comité Editorial Revista Espacios en Blanco (FCH-UNCPBA). lgarcia@fch.unicen.edu.ar

VERÓNICA WALKER

Doctora en Didáctica y Organización Educativa por la Universidad de Málaga (UMA, España), Especialista en Ciencias Sociales con Mención en Evaluación e Investigación Educativa por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ, Argentina), Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA, Argentina). Actualmente se desempeña como Profesora Adjunta por concurso del Departamento de Humanidades y el Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS, Argentina). Ha participado en diversos proyectos de investigación

y actualmente dirige un Proyecto Grupal de Investigación radicado en la UNS sobre formación y trabajo docente en la universidad. Es autora y coautora de capítulos de libros, artículos de revistas con referato y ponencias en eventos científicos. Sus líneas de investigación son las políticas universitarias de evaluación, la formación universitaria y el trabajo docente en la universidad. veronica.walker@uns.edu.ar

MARISA ZELAYA

Profesora, Magister y Doctora en Ciencias de la Educación. Profesora Adjunta a cargo de la cátedra de Política Educativa del Profesorado en Ciencias Biológicas (FAA) y profesora auxiliar en el área de Política y Administración de la Educación. Docente en la Especialización en Docencia Universitaria. Secretaria Académica del Programa de Posgrado en Educación en la UNCPBA. Integrante del Comité Académico de la Maestría en Educación Superior en la UNLM. Investigadora e integrante del Consejo interno del Núcleos de Estudios Sociales y Educativos (NEES). Es autora de diversos trabajos relacionados con temáticas vinculadas a la expansión de la universidad y otros sobre administración y gestión y profesión docente. marisazelaya@gmail.com

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

MARÍA BELÉN FRANCO

Doctoranda en Estudios Sociales de América Latina, en Socio Antropología de la Educación, en la UNC. Obtuvo su maestría y especialidad en Docencia Universitaria en la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) y es Diseñadora Industrial por la

UNC. Actualmente se desempeña como Profesora Adjunta en la cátedra de Legislación en la carrera de Diseño Industrial y como Profesora Asistente en la cátedra de Diseño Industrial 2B de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Participa como investigadora de proyectos en educación media y superior. Ha publicado artículos en revistas académicas y en libros. belen.franco@unc.edu.ar

PATRICIA ALEJANDRA GABBARINI

Doctora en Educación y Sociedad por la Universidad de Barcelona (UB), España. Máster en Investigación en Didáctica, Formación y Evaluación Educativa por la UB. Becaria ERASMUS MUNDUS, Programa MoE full doctorate, Unión Europea. Licenciada y Profesora en Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Profesora regular de Práctica Docente y Residencia. FFyH, UNC. Docente y miembro de Comité Académico en carreras de posgrado acreditadas. Es investigadora en el Centro de Investigaciones María Saleme de Burnichon (CIFYH, UNC). Ha profundizado líneas de estudio en el campo de la Didáctica, y Formación Docente, con énfasis en la Investigación de la Experiencia Educativa, Saberes en la Formación de Educadores, Investigación Narrativa, y posee numerosas publicaciones de artículos, libros y cap. de libros en estas áreas. Ha participado en proyectos acreditados en red entre la Universidad de Barcelona, U. de Málaga y U. de Valencia, España. En ese marco coordina en coautoría un libro que aborda las relaciones entre universidad y escuela en la formación docente. Ha realizado tareas de asesoramiento, desarrollo de planes de estudios de carreras de nivel superior; capacitación vinculadas a reformas en diseños curriculares de formación docente; divulgación en el ámbito de la Formación Docente Inicial y posgrado. pgabbarini@gmail.com

SILVANA LORENA LAGORIA

Doctora en Estudios Sociales de América Latina, Magister en Gestión para la Integración Regional, Especialista en Políticas Públicas y Evaluación de la Educación Superior, Profesora y Licenciada en Ciencias de la Educación y Maestra en Música. Cursó sus estudios de grado y posgrado en las siguientes universidades: UNC (Córdoba, Argentina); UNILA (Foz do Iguacu, Brasil); y en la UL (Lisboa, Portugal). Desde el año 2006 ha sido becaria de SECyT- UNC, CONICET, CAPES, Unión Europea (beca ERASMUS MUNDUS), Santander Universidades. En el marco de dichas becas, ha publicado diversos artículos de investigación, libros y capítulos de libros como autora y co-autora sobre temáticas referidas a educación e integración regional e internacionalización de la ES. En la actualidad se desempeña como docente en la Cátedra de Planeamiento de la Educación, Escuela de Ciencias de la Educación, UNC. silvanal_lc@yahoo.com.ar

NORA ZOILA LANFRI

Magíster en Investigación Educativa- Mención Socio-antropológica por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina y Profesora en Ciencias de la Educación por la misma universidad. Profesora Adjunta a cargo regular de la Cátedra Planeamiento de la Educación y de la Cátedra Política Educativa y Legislación Escolar en la UNC. Ex-Directora de la Escuela de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC. Dirige equipos de investigación en proyectos radicados en la UNC y es coordinadora de una red internacional de investigadores. Orienta investigadores en formación y dirige becarios y tesis de grado y posgrado. Actúa como referato y miembro de Comité Editorial de publicaciones científicas de su especialidad. Posee publicaciones en el área de las políticas educativas con énfasis en Políticas Públicas, estudios comparados en Educación Superior, evaluación, gestión y planeamiento de la educación. nlamfri@ffyh.unc.edu.ar

MARÍA PILAR MARTÍNEZ

Profesora en Ciencias de la Educación. Cursó sus estudios de grado en la FFyH - UNC (Córdoba, Argentina). Doctoranda en Estudios Sociales de América Latina (CEA-UNC). En la actualidad se desempeña como docente en la Cátedra de Planeamiento de la Educación, Escuela de Ciencias de la Educación, UNC. Además, es asesora pedagógica en la Facultad de Ciencias Económicas (UNC) y cumple el rol de Tecnóloga Educativa en el Área de Producción de Materiales en Línea del Instituto Superior de Estudios Pedagógicos (Córdoba, Argentina). pmartinez@unc.edu.ar

SILVIA ANALÍA NAVEIRO

Magister y Especialista en Docencia Universitaria por la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) e Ingeniera Civil por la misma universidad. Su tesis de maestría fue un estudio del PROMEI en la UNC desde la perspectiva de S. Ball. Actualmente se desempeña como docente de grado en varias carreras de ingeniería en la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (FCEFyN) de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y en la Facultad Regional Córdoba (FRC) de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). Es autora de diversas publicaciones. Ha participado en proyectos de investigación y en ponencias de eventos científicos. Integró Redes de estudio sobre los posgrados en diversos países en el marco de las convocatorias realizadas por el NEIES-MERCOSUR. Sus intereses se orientan al estudio de las políticas de Educación Superior en Argentina y en países del Mercosur. sivia.naveiro@unc.edu.ar

DANTE JAVIER SALTO

Profesor Asistente en Educación Superior de la Universidad de Wisconsin-Milwaukee. Obtuvo sus doctorado y máster en Política y Administración de la Educación en la Universidad Estatal de Nueva York-Albany (SUNY) y su licenciatura en la Uni-

versidad Nacional de Córdoba. Participa como investigador en varios proyectos de investigación y como Investigador Asociado en el Programa de Investigación en Educación Superior Privada (PROPHE) radicado en SUNY. Tiene experiencia en la gestión de programas internacionales de cooperación internacional con universidades de Brasil, Chile y Colombia. Sus intereses en investigación incluyen el estudio de políticas de educación superior internacional y comparada con especial foco en América Latina en problemáticas relacionadas con la regulación, privatización y aseguramiento de la calidad. Ha publicado artículos en revistas académicas, capítulos de libros y en enciclopedias especializadas. dantesalto@gmail.com

ANEXO I

MATRIZ DE DIMENSIONES

CORRELAÇÃO ENTRE DIMENSÕES, QUESTÕES DE PESQUISA E PERGUNTAS

Dimensão	Esboço de Questões	Diferenciar as perguntas para ator Estatal, público ou privado
(I) ORIGEM E DESENVOLVIMENTO: nacional e institucional.	1. Identificar a origem e desenvolvimento procurando reconstruir com pontos de partida até a atualidade.	1-Como descreveria a origem e desenvolvimento da Pós-graduação EaD em perspectiva nacional e desde sua posição?
(II) MARCOS REGULATORIOS e DISTRIBUIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES regional, nacional e institucional.	2. Percepção do Marco regulatório e suas tendências e mudanças assim como efeitos no desenvolvimento institucional.	2-Como sente ou percebe o papel do marco regulatório da pós-graduação EaD? 3-Em que medida ele gerou mudanças? e 4-em que medida apontou tendências? Pode identificar?
(III) MAPA DA SITUAÇÃO ATUAL DA POSGRADUAÇÃO A DISTANCIA EM ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI e URUGUAI) nacional e institucional.	3. Análise da expansão e inclusão em espaço-tempo. Pontos de Partida e ritmos de expansão se possível em períodos. 4. Solicitar acesso a dados nacionais e institucionais	5-Desde sua posição, poderia descrever como? e 6-em que magnitude se deu a expansão da Pos-EaD? e 7-em que proporção é possível ponderar a inclusão?. 8-Qual o impacto de uma política de inclusão que derivou numa política de expansão? Requerer Dados de referência do entrevistado.
(IV) AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO DA POSGRADUAÇÃO A DISTANCIA NA ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI e URUGUAI) regional, nacional e institucional.	5. Relação entre avaliação e acreditação no MERCOSUL e a realidade de cada agencia nacional de avaliação e acreditação. 6. Solicitar se há normativa institucional específica. 7. E indagar sobre como se desenha a relação institucional com a avaliação e a acreditação.	9-Qual o grau de ajuste e adequação da oferta publica e privada as formas de avaliação e acreditação do Mercosul e da agencia local de credenciamento? 10-Como definiria a relação entre a agencia avaliadora e sua instituição? 11-A instituição possui normativa semelhante com a normativa de avaliação estatal? 12-Adotou e mudou? 13-Criou instâncias e normas próprias de avaliação e acreditação institucional?

	<p>8. Formatos tradicionais, modernos, homogêneos, diferentes, especificidade institucional. Caracterizar a oferta atual.</p> <p>9. A tecnologia como diferencial e perspectivas de horizonte temporal. (futuro).</p> <p>10. Inventário de estrutura tecnológica que possui.</p> <p>11. A política de investimentos em desenvolvimento institucional e tecnologia para EaD.</p>	<p>14-Como diria que é o formato que a Pós-graduação EaD assumiu: Tradicional, moderno, seguindo a estrutura da regulação?</p> <p>15-Seguem padrões ou formatos nacionais ou internacionais?</p> <p>16-Inovaram no formato institucional?</p> <p>17-Há algum formato considerado inovador pela sua especificidade neste contexto?</p> <p>18-Qual a leitura de investimento em tecnologia de EaD para a Pós-Graduação?</p> <p>19-Comparativamente, como situaríamos o país e a sua instituição neste item de investimento em tecnologia de Pós-Graduação EaD? Estamos além ou aquém de...?</p> <p>20-Há uma aposta em termos de política institucional de investimentos em tecnologia, desenvolvimento futuros?</p>
<p>(VI) AVALIAÇÃO DO RUMO DAS POLÍTICAS E INDICAÇÃO DE CORREÇÃO DO CURSO DE AÇÃO DAS POLÍTICAS. Nacional e institucional.</p>	<p>12. Percepção da relação entre Estado e esferas pública e privada.</p> <p>13. Concordância ou discrepância com os rumos da política de EaD nacional e a relação com o desenvolvimento da EaD nas esferas público -privada.</p> <p>14. Rumos e correções de rumo: percepções nacionais e institucionais da política de EaD.</p>	<p>21-Qual a percepção da política de Pós-graduação EaD para o País e sua relação com as esferas pública e privada?</p> <p>22-Desde que política esta em vigência, percebe-se a necessidade de ajustes na política, correções de rumo e orientação das prioridades?</p> <p>23-Especificamente quais?</p>

ANEXO II

PROTOCOLOS DE ENTREVISTAS

PROTOCOLO DE ENTREVISTA A ACTORES INSTITUCIONALES

Responsable de educación a distancia en la institución y responsable de posgrado

Responsables del área tecnológica, pedagógica, responsable de la carrera

Guía de Preguntas

- ¿Qué propone la institución con esta área en su caso?
- ¿Cómo se organiza la gestión de los posgrados en EaD, ¿cómo se ha configurado?
- ¿Cómo deciden crear una carrera? ¿Cómo deciden crearla a distancia? ¿A quién va dirigido?
- ¿Cómo fue desarrollándose la oferta? ¿Cómo evolucionó la matrícula? ¿Aumenta o disminuye? ¿Por qué?
- ¿Qué estrategias desarrollan para captar estudiantes?
- ¿Cuál es el lugar de la EaD en el proyecto institucional?
- ¿Existen marcos regulatorios institucionales? ¿De qué manera se articulan con la normativa nacional?
- ¿Cómo fue su paso por los procesos de acreditación? ¿Pasaron de presencial acreditada a distancia?

Modelo pedagógico

Cómo describiría el modelo pedagógico en relación con:

- Presentación y desarrollo de los contenidos
- Perfiles docentes y de tutores, si los hubiera.
- Tipo de actividades que proponen para el entorno virtual y cómo se distribuyen las responsabilidades

- Producción de materiales y derechos
- Sistema de evaluación
- Interactividad
- Selección de los docentes, requisitos de formación específica, capacitación institucional e involucramiento de los docentes, condiciones de trabajo.

Modelo tecnológico

¿Qué criterios se utilizan para decidir sobre el tipo de tecnología adoptada?

PROTOCOLO DE ENTREVISTA A ACTORES NACIONALES (Caso Brasil)

Guía de Preguntas

- ¿Como describeria a origem e o desenvolvimento da Pós-graduação EaD em perspectiva nacional desde sua posição ou cargo?
- ¿Que mudanças nas políticas públicas para a pós-graduação EaD podem-se identificar no Brasil depois da última LDB?
- ¿Qual sua avaliação sobre o papel do Marco Regulatório de EaD para a pós-graduação brasileira?
- ¿Que mudanças gerou este marco regulatório no Brasil depois da última LDB?
- ¿Quais os impactos e/ou tendências do marco regulatório na configuração do setor público e do setor privado de pós-graduação EaD no Brasil?
- ¿Encontra diferenças nos marcos regulatórios entre o nível regional (MERCOSUL) e o nível nacional que influenciem

o desenvolvimento e validação dos cursos de pós-graduação em EaD?

- ¿Pode-se afirmar que há um impacto da expansão como inclusão? Em caso afirmativo, podes oferecer dados nacionais?
- ¿Qual a percepção da política nacional de Pós-graduação EaD para o País e sua relação com as esferas pública e privada?
- ¿Na sua opinião, quais ajustes ou correções de rumo julga necessários na política para pós-graduação EaD?
- ¿O/A Senhor/a gostaria de fazer alguma ponderação/acrescentar algo que julgue importante falar?

PROTOCOLO DE ENTREVISTA A GESTORES INSTITUCIONALES (Caso Brasil)

Guía de Preguntas

- Identifique e comente, que fatores motivaram a origem da pós-graduação em EaD na sua instituição.
- ¿Quais são os propósitos da sua instituição com a Pós-graduação EaD? Que questões procura-se atender?
- ¿Como ocorre o ajuste e a adequação da oferta pública e/ou privada às formas de avaliação e credenciamento do Mercosul e também à agência nacional de credenciamento?
- ¿Como definiria a relação entre a agência avaliadora nacional e sua instituição?
- ¿Qual a especificidade institucional em relação ao credenciamento e recredenciamento da pós-graduação EaD?
- ¿Que estratégias foram adotadas para captar alunos em pós-graduação EaD?
- ¿A instituição criou instâncias e normas próprias de avaliação e credenciamento semelhantes com às das agências nacionais de credenciamento de pós-graduação EAD?

- ¿Qual o lugar da pós-graduação EaD no PDI da instituição?
- ¿Como sua instituição percebe a política nacional de Pós-graduação EaD?
- ¿Na sua opinião, quais ajustes ou correções de rumo julga necessárias na política nacional para pós EaD?
- O/A Senhor/a gostaria de fazer alguma ponderação/ acrescentar algo que julgue importante falar?

ANEXO III

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

LOS POSGRADOS A DISTANCIA EN LA ARGENTINA

Línea de tiempo de las regulaciones sobre EaD y posgrado	82
Tabla 1. Carreras de posgrado a Distancia identificadas, por sector	86
Gráfico 1. Carreras de posgrado a distancia en Argentina por sector (2019)	87
Gráfico 2. Carreras de posgrado a distancia en Argentina por tipo de carrera (2019)	88
Gráfico 3. Número de Carreras de posgrado a distancia en Argentina por región (2019)	90
Figura 1. Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior CPRES	90
Gráfico 4. Número de Carreras de posgrado a distancia en Argentina por área disciplinar (2019)	92
Gráfico 5. Carreras de posgrado a distancia en Argentina por estado de acreditación (2019)	93

A PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA NO MERCOSUL. FORMATOS, REGULAÇÕES E ACREDITAÇÃO: O CASO BRASILEIRO

Estructura da educação superior brasileira	113
Pós- graduação <i>stricto sensu</i> no Brasil	114
Quantidade de cursos <i>lato sensu</i>	115
Brasil: Cursos <i>Lato Sensu</i> EaD ativos por área	115
Linha de tempo	119
Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica em Rede Nacional	126
Linha do tempo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo	131
Distribuição dos polos EaD da Pós- Graduação. Instituto Federal de São Paulo- Brasil	132
Linha do tempo Universidade Federal de São Carlos	133
Distribuição dos campi e polos EaD da Pós- Graduação. Universidade Federal de São Carlos- São Paulo- Brasil	134
Linha do tempo Universidade Estácio de Sá UNSA	135
Distribuição dos campi e polos EaD da Pós- Graduação. Universidade Estácio de Sá	136

PROGRAMAS DE POSGRADOS A DISTANCIA EN EL PARAGUAY

Gráfico 1. Estrato Etario	153
Gráfico 2. Distancia geográfica	153
Gráfico 3. Ocupación de los alumnos	154
Gráfico 4. Preferencia Horaria	155
Gráfico 5. Línea del Tiempo de Leyes en la Educación Superior Paraguaya	159
Tabla 1. Oferta de Posgrado en Paraguay de las IES	164
Gráfico 6. Oferta de posgrados por área de conocimiento	165
Gráfico 7. Posgrados según tipo de programa	166
Tabla 2. Programas catastrados por el CONES	168
Tabla 3. Datos de acreditación de las Universidades Nacionales en Paraguay	175
Tabla 4. Datos de acreditación de las Universidades Privadas en Paraguay	176
Gráfico 8. Cobertura a Nivel Nacional de la Universidad Pública	180
Gráfico 9. Cobertura a Nivel Nacional de la Universidad Privada	189

DILEMAS DE NUEVAS CULTURAS DE PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO. LOS POSGRADOS A DISTANCIA EN EL MERCOSUR. EL CASO DE URUGUAY

Gráfico 1. Evolución de la matrícula de las instituciones universitarias (2000-2017)	216
Gráfico 2. Línea de tiempo de la política educativa y la EaD (1985-2021)	219
Tabla 1. Pautas para la valoración de componentes virtuales de un programa de estudio	232
Gráfico 3. Distribución porcentual de la matriculación y estudiantes activos según modalidad de aula virtual	237
Gráfico 4. Distribución porcentual de estudiantes activos según modalidad de aula y categorías	237
Gráfico 5. Distribución porcentual de estudiantes activos según modalidad de aula y nivel	238

ANEXO IV

ÍNDICE DE SIGLAS

ARGENTINA

ANPCyT	Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica
AIESAD	Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia
CAUs	Centros de Aprendizaje Universitario
CIN	Consejo Interuniversitario Nacional
CONEAU	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.
CONET	Consejo Nacional de Educación Técnica
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CPRES	Consejo/s Regional/es de Planificación de la Educación Superior
DNGU	Dirección Nacional de Gestión Universitaria
EaD	Educación a Distancia
LES	Ley de Educación Superior
MBA	Maestría de Administración de Negocios
MECyT	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
PROMEC	Programa para el Mejoramiento de la Ciencia
RM	Resolución Ministerial
RUEDA	Red Universitaria de Educación a Distancia de Argentina.
SIED	Sistema/s Institucional/es de Educación a Distancia
SIEMI	Sistema de Información para la Evaluación y el Mejoramiento Institucional
SPU	Secretaría de Políticas Universitarias
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UNC	Universidad Nacional de Córdoba
UNICEN	Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires
UNLPam	Universidad Nacional de La Pampa
UNRC	Universidad Nacional de Río Cuarto

BRASIL

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas.
ABED	Associação Brasileira de Educação a Distância
ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
AGQ	Agência de Garantia de Qualidade para o Ensino Superior
AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem
AVEA	Ambiente Virtual de Ensino e Aprendizagem
CAPE	Coordenadoria de Administração e Planejamento Estratégico
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCES	Conselho de Credenciamento para a Educação Superior
CEAD	Centro de Educação Aberta Continuada a distância
CEAD	Centro de Referência em Educação a Distância
CEDERJ	Centro de Educação a Distância do estado do Rio de Janeiro
CEFET	Centros de Educação Tecnológica
CQM	Conselho Geral de Medicina
CITE	Coordenadoria de Inovações em Tecnologias na Educação
CLAEH	Universidad Centro Latinoamericano de Economia Humana - Uruguai
CNE	Conselho Nacional de Educação
CoDAP	Coordenadoria de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento Profissional
CoEaD	Conselho de Educação a Distância
COEX	Comissão de Extensão
CONSEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CONSUNI	Colegiados da Administração Superior o Conselho Universitário
CONSUP/IFSP	Conselho Superior Instituto Federal, Ciência e Tecnologia de São Paulo
CoPEA	Coordenadoria de Processos de Ensino-Aprendizagem
CoRI	Coordenadoria de Relações Institucionais
CPA	Comissão Própria de Avaliação
DED	Diretoria de Educação a Distância
e-Tec Brasil	Programa Escola Técnica Aberta do Brasil
EaD	Educação a distância
EDUCOITANS	Grupo de Investigação
FAESO	Faculdade de Ensino Estácio de Sá de Ourinho
IES	Instituições de Ensino Superior

IFSP	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Brasil
MEC	Ministério de Educação e Ciência
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MNPEF	Mestrado Profissional em Ensino de Física
NCA	North Central Association
NDE	Núcleo Docente Estruturante
NEIES	Núcleo de Estudios e Investigaciones em Educación Superior del Mercosur
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PPC	Projetos Pedagógicos Dos Cursos
PPQE/FURB	Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Regional de Blumenau, Santa Catarina
PROEX	Pró-Reitoria de Extensão
PROF-FILO	Mestrado Profissional em Filosofia
ProfEPT	Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica em Rede Nacional
PROFMAT	Programa de Pós-graduação em Rede em Matemática
PROFMAT	Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional
QAA	Quality Assurance Agency for Higher Education
RNP	Rede Nacional de Pesquisa
SACS	Southern Association of Colleges and Schools
SeaD	Secretaria Geral de Educação a Distância
SEED	Secretaria de Educação a distância
SETEC/MEC	Secretaria Nacional de Educação Profissional e Técnica
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SNPG	Sistema Nacional de Avaliação da Pós-graduação
SUS	Sistema único de Saúde
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UMA-SUS	Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde
UMA	Universidade Nacional de Asunción - Paraguai
UNB	Universidade de Brasília
UNC	Universidade Nacional de Córdoba - Argentina

UNESA	Universidade Estácio de Sá
UNQ/UNIVERITAS	Universidade Guarulhos / Centro Universitário Univerus Veritas
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas – Brasil
UNICEN	Universidade Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires – Argentina
UNINASSAU	Centro Universitário Mauricio Nassau
Unirede	Rede de Educação Superior a distância

PARAGUAY

ACBSP	Accreditation Council for Business Schools and Programs
ANEAES	Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación de España
CONES	Consejo Nacional de Educación Superior
CCSS	Ciencias Sociales
EaD	Educación a Distancia
FACEYE	Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
FP-UMA	Facultad Politécnica-Universidad Nacional de Asunción
IES	Instituto de Educación Superior
PROCIENCIA	Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología
TICS	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UA	Universidad Americana
UAA	Universidad Autónoma de Asunción
UCMB	Universidad Centro Médico Bautista
UNA	Universidad Nacional de Asunción
UNC	Universidad Nacional de Concepción
UNE	Universidad Nacional del Este
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNI	Universidad Nacional de Itapúa
UNIBE	Universidad Iberoamericana
UNIDA	Universidad Integración de las Américas
UPV/EHU	Universidad del País Vasco de España/en euskera: Euskal Herriko Unibertsitatea

URUGUAY

ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
ATEI	Asociación de Televisión Educativa Iberoamericana
AUGM	Asociación de Universidades Grupo de Montevideo
CCETP	Consejo Consultivo de Educación Terciaria Privada
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CFE	Consejo de Formación en Educación
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
DATA	Departamento de Apoyo Técnico Académico
EAD	Educación a Distancia
ES	Educación superior
ESV	Educación superior virtual
EVA	Entornos Virtuales de Aprendizaje
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GTI	Grupo Técnico Interinstitucional
INAET	Instituto de Acreditación y Evaluación de la Educación Terciaria
IPES	Instituto Nacional de Posgrados y Perfeccionamiento Educativo
ITR	Institutos Tecnológicos Regionales
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MOOC	Massive Open Online Course
OESV	Observatorio de Educación Superior Virtual
OEV	Observatorio de Educación Virtual
PEDECIBA	Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas
PON	Program on Negotiation
ProEVA	Programa de Entornos Virtuales de Aprendizaje
RAU	Red Académica Uruguay
RED	Recursos Educativos Digitales
SeCIU	Servicio de Comunicación e Información de Udelar
TAA	Espacio Tecnología Aplicada al Aprendizaje

TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
U-CLAEH	Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana
UCU	Universidad de Concepción del Uruguay
UDE	Universidad de la Empresa
UDELAR	Universidad de la República
UM	Universidad de Montevideo
UPD	Unidad de Proyectos Digitales
UTEC	Universidad Tecnológica

Este Estudio Sectorial es parte de una iniciativa del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del Sector Educativo del MERCOSUR que continúa la línea de investigación iniciada en 2013 por la Red “Dilemas de nuevas culturas de producción de conocimiento. Los posgrados en Argentina, Brasil y Paraguay en el contexto de evaluación de la calidad de la Educación Superior”.

En esta etapa, en la que se integró Uruguay, la investigación puso en foco el estudio comparado de los posgrados implementados en la modalidad a distancia en los cuatro países integrantes del Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a partir de la construcción de una matriz de análisis común de las realidades nacionales que aportó un conjunto de aproximaciones comparativas sobre la historia, las regulaciones, las políticas de evaluación y acreditación, y los formatos institucionales.

Asimismo, se realizó un mapeo de los posgrados a distancia entre 2018 y comienzos de 2020 en los cuatro países en el contexto de la explosión de las carreras de posgrado registrada desde la década de 1990, la privatización de la educación superior y del surgimiento de nuevos proveedores en respuesta a las demandas del mercado que reconfiguraron el nivel cuaternario en la región. Estos datos cobran una especial relevancia en la actualidad como un punto de partida para futuros estudios teniendo en cuenta la virtualización de los posgrados producida como efecto de la pandemia del Covid-19.



ISBN 978-987-88-5999-6

