



UMBRAL

Observatorio de Educación
Superior del Consorcio
de Universidades

*Boletín oficial de UMBRAL: Observatorio de Educación Superior del
Consorcio de Universidades*



Pandemia, educación a distancia y universidad en el Perú

En este número:

Demanda, oferta y respuestas del sistema

Hacia un aseguramiento de la calidad de la educación a distancia

Pensar la educación a distancia o semipresencial más allá de la emergencia

En este cuarto número del boletín especializado en educación superior de UMBRAL, y con los datos disponibles que se tienen, se analiza cómo el sistema universitario peruano ha respondido a la pandemia de la COVID-19 para así identificar las transformaciones, limitaciones y oportunidades que ha traído consigo esta coyuntura.

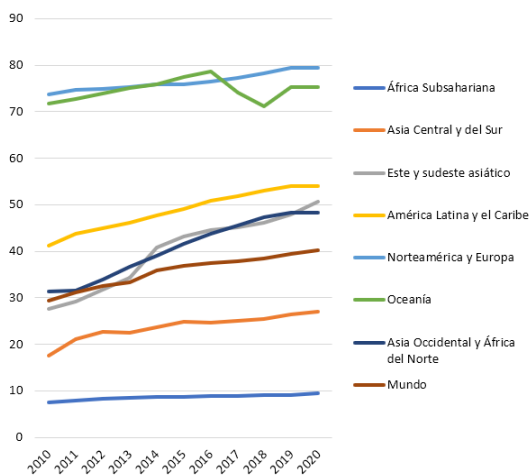
Demanda, oferta y respuestas del sistema

La pandemia de la COVID-19 no solo generó un escenario de crisis sanitaria, sino también económica, producto de las estrictas y prolongadas cuarentenas decretadas en muchas partes del mundo. Según la OIT, América Latina y el Caribe

(ALC) fue la región con mayor pérdida de empleo a raíz de la pandemia: 41 millones de los cuales 10.5 millones fueron jóvenes entre 15 y 24 años (BID, 2021a).

Una crisis como esta, según un informe del BID, puede afectar la decisión de iniciar estudios superiores a través de dos canales. Por un lado, el aumento del desempleo y la caída de los salarios disminuye el costo de oportunidad de la educación superior, estimulando así la matrícula; pero, por otro lado, la reducción de los ingresos de los hogares disminuye la posibilidad de pagar por educación superior, desincentivando así el acceso (BID, 2021a). Aparentemente, ambos efectos se han contrarrestado a nivel global. Como se observa en el Gráfico 1, la tasa de matrícula en educación superior no disminuyó a raíz de la pandemia en las diferentes regiones del mundo, aunque sí es cierto que la tendencia creciente de los últimos años en este indicador se ha estancado durante el 2020. Son las condiciones estructurales previas de los países las que limitan o incentivan la matrícula en circunstancias de crisis.

Gráfico 1. Tasa bruta de matrícula en educación superior por región, 2010-2020

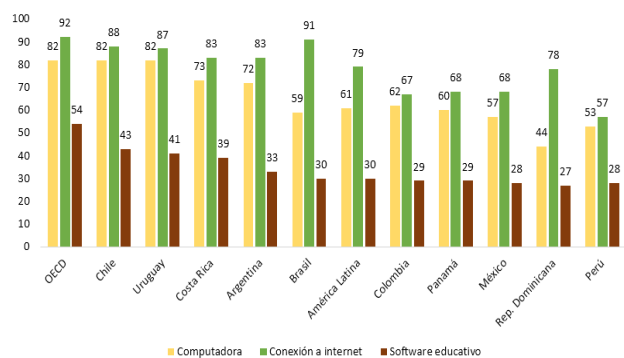


Fuente: UNESCO Institute for Statistics. Elaboración: UNESCO (2022).

Perú fue uno de esos países con más limitaciones estructurales al inicio de pandemia. Y por ello, tal como se mostró en el boletín 1 de Umbral, la matrícula cayó tanto en educación universitaria como técnica durante el 2020; sin embargo, ya en la segunda parte del año se evidenció una recuperación importante que se terminó de concretar en 2021. Este resultado concuerda con los hallazgos del BID (2021a) que señalan a Perú como uno de los países de ALC donde la matrícula en educación superior suele caer en épocas de crisis. Esto se puede

deber en el contexto de la pandemia a una serie de factores como el alto número de estudiantes en instituciones privadas, el bajo acceso a financiamiento, y el rezago en conectividad. Respecto al primer punto, el 63% de estudiantes de educación superior en Perú se encontraba matriculado en instituciones privadas en 2019, cifra mayor al promedio de América Latina (55%) (Red Índices, 2022). Por otro lado, en 2020, el 70% de la matrícula en educación superior en Perú fue financiada por los propios hogares, cifra mayor al 50% registrado en la región (BID, 2022). En cuanto al último punto, Perú se encontraba a inicios de la pandemia en la cola de la región en términos de acceso a equipamiento digital en los hogares (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Estudiantes de 15 años con acceso a equipamiento digital en el hogar, según país, 2018

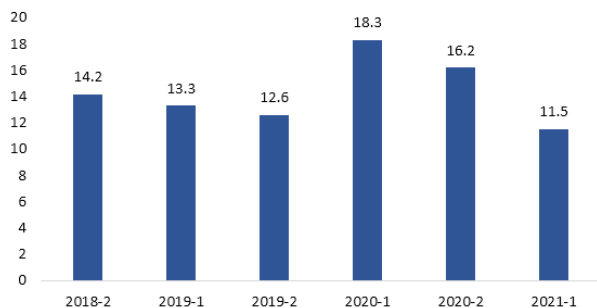


Fuente: CEPAL sobre la base de datos de PISA 2018. Elaboración: CEPAL (2020).

Al igual que con el acceso a educación universitaria, en el Perú, la permanencia también se vio afectada al inicio de la pandemia para luego comenzar su recuperación en el segundo semestre de 2020. Como se observa en el Gráfico 3, la tasa de interrupción de estudios universitarios aumentó en 5.7 pp. en el primer semestre de 2020 y se redujo luego en 2.1 pp. en el siguiente semestre, debido, principalmente, a la necesidad de trabajar para apoyar en la economía familiar y a la insuficiencia inicial de recursos electrónicos (MINEDU, 2021a). Estos factores, entre otros, hicieron que cerca del 55% de los participantes de la cohorte menor de Niños del Milenio (19 años) que recibía educación formal tuviera que interrumpir sus estudios a comienzos de la pandemia, y que 41% de los que planeaban matricularse decidiera no hacerlo; sin embargo, para el segundo semestre del 2020, el porcentaje de interrupción se redujo notoriamente hasta llegar a 16% (Niños del Milenio, 2020). Como también lo muestran los datos del MINEDU, para el ciclo 2021-1, los niveles de interrupción a nivel nacional se redujeron hasta llegar incluso a niveles menores a los registrados antes de la pandemia, siendo mucho mayor la in-

terrupción de estudios en las universidades privadas, especialmente en aquellas ubicadas en la costa, y en las carreras de Ciencias de la Salud (MINEDU, 2021a).

Gráfico 3. Tasa de interrupción universitaria en Perú por semestre académico, 2018-2021



Fuente: SIRIES-MINEDU. Elaboración: MINEDU (2021).

La recuperación señalada se debió en gran medida a la respuesta del Estado para garantizar la continuidad del servicio educativo y a las medidas adoptadas por las universidades privadas. Tras la declaratoria del estado de emergencia y la suspensión de actividades educativas presenciales en marzo de 2020, se aprobó una serie de normas y orientaciones para habilitar y guiar la adaptación del servicio de educación superior presencial a un modelo no presencial, dando lugar a la educación remota de emergencia.¹ Así, desde MINEDU, el 12 de marzo de 2020, se aprobó la norma técnica “Disposiciones para la prevención, atención y monitoreo ante el Coronavirus (COVID-19) en universidades a nivel nacional”.² Esta norma, de aplicación a todas las universidades públicas y privadas, dispuso no solo la promoción de acciones para la prevención del COVID-19 por parte de la comunidad universitaria, sino también los procedimientos de atención ante casos confirmados de coronavirus, acciones de monitoreo y lineamientos respecto de la suspensión y recuperación de horas lectivas.

Asimismo, desde SUNEDU, el 27 de marzo de 2020, se aprobaron los “Criterios para la supervisión de la adaptación de la educación no presencial, con carácter excepcional, de las asignaturas por parte de universidades y escuelas de posgrado como consecuencia de las medidas para prevenir y controlar el COVID-19”.³ En el artículo 4 de este documento, se destacó sobre las adaptaciones no presenciales de asignaturas lo siguiente: estas tenían carácter excepcional, no implicaban un cambio de modalidad en el programa, y, en caso este haya sido declarado como semipresencial **en el marco del proceso de licenciamiento, la univer-**

1 La diferencia entre la educación remota de emergencia y la virtual es que esta última requiere de un diseño y un planeamiento minuciosos del proceso de enseñanza, los cuales se encontraban ausentes producto de la repentina llegada de la pandemia (Hodges y colegas, 2020).

2 NT-058-01-MINEDU.

3 Resolución del Consejo Directivo 039-2020-SUNEDU/CD.

sidad se encargaría de garantizar las condiciones de calidad en la que esta fue licenciada. En ese sentido, según el artículo 6 de este documento, la adaptación de la educación no presencial de las asignaturas aseguraba, en un primer momento, ciertas condiciones de calidad: accesibilidad, adaptabilidad, calidad, disponibilidad, seguimiento, y pertinencia y coherencia.

Por otro lado, el 1 de abril del mismo año, se aprobaron también las “Orientaciones para la continuidad del servicio educativo superior universitario, en el marco de la emergencia sanitaria, a nivel nacional, dispuesta por el Decreto Supremo N° 008-2020-SA”.⁴ En este documento, se presentaron una serie de lineamientos referidos a la planificación académica, el desarrollo de la prestación del servicio para el dictado de clases no presenciales en universidades, y algunas recomendaciones relacionadas al ejercicio docente y a la comunicación con los estudiantes en el marco de esta adaptación.

Además de la parte normativa, el Estado peruano destinó 598 millones de soles para garantizar la provisión del servicio educativo durante la pandemia, monto que estuvo distribuido entre transferencias a universidades públicas (para actividades operativas, provisión de internet, reposición y mantenimiento de equipos informáticos, compra de kits de higiene, etc.), disposiciones para flexibilizar los recursos presupuestarios asignados antes de la pandemia, un fondo concursable y recursos dirigidos a la Beca Continuidad y Permanencia, así como al Crédito Continuidad de Estudios (MINEDU, 2021b). Por otro lado, las universidades privadas realizaron inversiones en materiales y equipos que entregaron a sus estudiantes con menos recursos, como materiales para ayudar a la conectividad y equipos de cómputo (BID, 2021b).

Como resultado, todas las universidades lograron iniciar el año académico para agosto de 2020⁵ y la interrupción de estudios se fue normalizando en los siguientes semestres. Asimismo, la supervisión de la adaptación no presencial por parte de SUNEDU mostró avances en comparación con la situación al inicio de la pandemia. Así, al año 2021, de las 87 universidades licenciadas que remitieron respuesta completa a los requerimientos de información⁶, casi todas han cumplido con los criterios de supervisión, los cuales se dividen en 4 áreas: planificación de la adaptación

4 Resolución Viceministerial N° 085-2020-MINEDU.

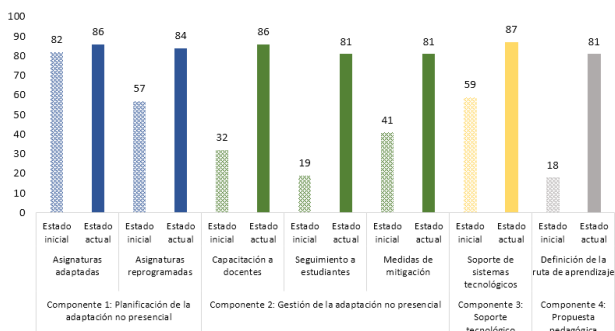
5 Desde el 2020, la SUNEDU aprobó la posibilidad de implementar más de dos ciclos académicos al año, con el fin de recuperar el tiempo perdido (MINEDU, 2021b).

6 De las 94 universidades licenciadas a las que se les solicitó requerimiento de información complementaria, 3 respondieron con información parcial y 4 no respondieron, por lo que se les ha reiterado el pedido (SUNEDU, 2022).

no presencial, gestión de la adaptación no presencial, soporte tecnológico y propuesta pedagógica (SUNEDU, 2022). En particular, la mejora habría sido notoria en las áreas de gestión de la adaptación no presencial y propuesta pedagógica, principalmente en lo que respecta al seguimiento de estudiantes y la definición de la ruta de aprendizaje (ver Gráfico 4).

La adaptación a la educación no presencial fue mejorando con el tiempo, pero al inicio de la pandemia las universidades tuvieron muchas dificultades para efectuar la transición a este modelo de enseñanza. Como muestran los informes de supervisión de la SUNEDU, un buen número de universidades no realizaron un diagnóstico adecuado sobre el acceso a conectividad y manejo de la tecnología por parte de estudiantes y docentes, lo cual resultó en denuncias relacionadas a problemas para ingresar a las sesiones virtuales y realizar las actividades académicas (SUNEDU, 2022). Asimismo, varias universidades demoraron en diseñar una ruta de aprendizaje que ayude a los docentes a adecuar los contenidos curriculares a un esquema virtual, lo cual se tradujo en denuncias sobre la calidad de las clases virtuales y la pertinencia de modelos únicos de evaluación (SUNEDU, 2022). A esta situación se sumó que la pandemia afectó la salud mental de los estudiantes universitarios. Como señala el estudio del Consorcio de Universidades (2021), en una muestra de 7 700 estudiantes de tres universidades privadas, no han sido pocos los estudiantes que reportaron sintomatología psicológica severa o extremadamente severa durante el 2020: 32% presentaron estrés; 39%, ansiedad; y 39%, depresión.

Gráfico 4. Número de universidades licenciadas que cumplen con los principales indicadores asociados a los 4 componentes de la supervisión universitaria de la adaptación a la educación no presencial, 2020-2021

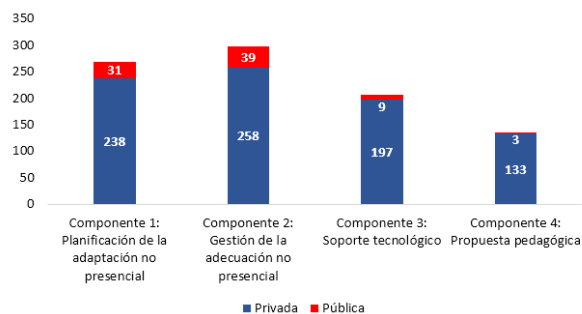


Fuente: Expedientes de supervisión sobre adaptación no presencial de asignaturas. Elaboración: SUNEDU (2022).

Como resultado, entre marzo y mayo de 2020, la SUNEDU recibió casi 700 denuncias asociadas al de-

sarrollo de las clases a distancia en las universidades, según los informes de supervisión de la adaptación a la educación no presencial (SUNEDU, 2022). En total, fueron 45 (28 privadas y 17 públicas) de las 93 universidades licenciadas las que fueron reportadas en estas denuncias. Entre las universidades con más denuncias, estuvieron la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, la Universidad Privada del Norte y Universidad César Vallejo. Como se puede ver en el Gráfico 5, la mayor parte de las denuncias (90%) estuvieron dirigidas a las universidades privadas; además, las denuncias referían sobre todo a los dos primeros componentes de la supervisión: la planificación de la adaptación no presencial (269 denuncias) y la gestión de la adecuación no presencial (297 denuncias). En el primer caso, muchas de las denuncias iban dirigidas a la forma cómo se adaptaron las clases prácticas de carreras como ingeniería, medicina o zootecnia, reemplazando los talleres y laboratorios por clases teóricas. En cuanto al segundo componente, las denuncias referían sobre todo a la falta de apoyo suficiente en tecnología y conectividad para que los estudiantes accedan sin problemas a las clases virtuales.

Gráfico 5. Denuncias recibidas por la SUNEDU sobre la adaptación a la educación no presencial, marzo-mayo 2020



Fuente: Expedientes de supervisión sobre adaptación no presencial de asignaturas. Elaboración: SUNEDU (2022). Nota: La suma sobrepasa el número total de denuncias, debido a que algunas de ellas se vinculaban a más de un componente.

Un factor adicional importante para entender lo ocurrido durante la pandemia tiene que ver con la escasa legitimidad que tenía la educación a distancia en el país a inicios del 2020. De acuerdo a un informe de UNESCO-IESALC (2020), si bien la mayor parte de instituciones de educación superior de la región optaron por continuar con la oferta educativa a través de plataformas virtuales, existe una gran diferencia entre aquellos países que, desde antes de pandemia, contaban ya con una tradición en educación superior virtual (sustentadas en las capacidades institucionales de sus sistemas universitarios, así como en sus marcos reguladores) y aquellos que no. Así, dicho documento señala que si bien existen instituciones tales como la Universidad Na-

cional Abierta y a Distancia de Colombia, la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, y demás pertenecientes a la Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia (AIESAD), existen también casos como los de Perú y Bolivia que, en general, no contaban con una considerable difusión y experiencia en esta modalidad educativa, lo cual frenó la capacidad de respuesta inmediata para la virtualización de programas por parte de las IES ante la crisis sanitaria por el COVID-19 (UNESCO-IESALC, 2020).

En el caso de Perú, alrededor del 11 por ciento de estudiantes se encontraban matriculados en programas no presenciales antes de la pandemia, según los datos del Sistema de Información Universitaria de la SUNEDU. Además, solo 24 universidades licenciadas ofrecían algún tipo de programa no presencial antes de la pandemia, siendo la gran mayoría instituciones privadas (ver Cuadro 1). Otras universidades también ofrecían programas no presenciales, pero se les denegó la licencia institucional⁷, por incumplir condiciones básicas de calidad. Tal era el caso de la Universidad Telesup, la cual tenía al 46% de sus estudiantes en modalidades semipresenciales.⁸ Esto refleja la poca experiencia que tenía la mayor parte de las universidades peruanas con la educación a distancia, lo cual dificultó el tránsito a este modelo durante la pandemia, en especial para las universidades públicas. Muestra de ello son las denuncias iniciales sobre la calidad de las clases virtuales, producto de la ausencia de rutas de aprendizaje y evaluaciones adaptadas al contexto no presencial (solo 18 de las 87 universidades licenciadas lograron hacerlo en los inicios de la pandemia) (SUNEDU, 2022).

Sin embargo, a raíz de la pandemia, el número de universidades que tienen autorización para ofrecer de forma regular programas no presenciales ha aumentado de manera importante. Como se puede ver en el Cuadro 1, la cifra aumentó en 46% (de 24 a 35 universidades), debido a las solicitudes efectuadas por las universidades privadas. Además, esta cifra podría llegar a 44 universidades (43 privadas y 1 pública) si se resuelve de forma favorable las solicitudes pendientes de aprobación. En lo que respecta a programas académicos, la cifra aumentó en 40% a raíz de la pandemia: de 294 a 408 programas, con aún 205 programas pendientes de aprobación (ver Cuadro 2). Si bien es un aumento importante, estos 408 programas no presenciales representan el 6% de

la oferta total, aunque en maestrías en universidades privadas ya abarca el 17% del total. No deja de llamar la atención que este incremento sea explicado únicamente por las universidades privadas, las cuales parecen querer ampliar su oferta formativa a esquemas no presenciales a diferencia de las instituciones públicas, especialmente en pregrado y maestría.

Cuadro 1. Número de universidades peruanas licenciadas con programas no presenciales, según gestión, 2020-2022

Gestión	Prepandemia (a)	Solicitudes en pandemia		Total 2022 (b)	Var. % (b) - (a)	
		Pendientes	Aprobadas			
Privadas	Cifra	23	9	11	34	47.8
	%	47.9	18.8	25.0	70.8	-
Públicas	Cifra	1	0	0	1	0.0
	%	2.1	0.0	0.0	2.1	-
Total	Cifra	24	9	11	35	45.8
	%	25.3	9.5	11.6	36.8	-

Fuente: SUNEDU. Elaboración propia.

Nota: La columna "Prepandemia" es previo a marzo de 2020, mientras que la columna "Total" es a julio de 2022. La fila "%" refiere al porcentaje respecto al total de universidades licenciadas públicas, privadas y total, según corresponda.

Cuadro 2. Número de programas no presenciales, según gestión y nivel académico, 2020-2022

Gestión	Nivel	Prepandemia (a)	Solicitudes en pandemia		Total 2022 (b)	Var. % (b) - (a)	
			Pendientes	Aprobadas			
Privadas	Pregrado	Cifra	120	124	68	188	56.7
		%	4.0	4.1	2.2	6.2	-
	Maestría	Cifra	160	77	46	206	28.8
		%	12.9	6.2	3.7	16.6	-
	Doctorado	Cifra	7	4	0	7	0.0
		%	4.1	2.4	0.0	4.1	-
Públicas	Pregrado	Cifra	7	0	0	7	0.0
		%	0.6	0.0	0.0	0.6	-
	Maestría	Cifra	0	0	0	0	-
		%	0.0	0.0	0.0	0.0	-
	Doctorado	Cifra	0	0	0	0	-
		%	0.0	0.0	0.0	0.0	-
Total	Cifra	294	205	114	408	39.7	
	%	4.2	2.9	1.6	5.8	-	

Fuente: SUNEDU. Elaboración propia.

Nota: La columna "Prepandemia" es previo a marzo de 2020, mientras que la columna "Total" es a julio de 2022. La fila "%" refiere al porcentaje respecto al total de programas en pregrado, maestría y doctorado en universidades privadas, públicas y total, según corresponda.

Como se puede ver en el Cuadro 3, entre las universidades con una mayor ampliación de su oferta académica no presencial, se encuentran la Universidad de Ciencias Aplicadas, la Universidad Católica Santa María, la Universidad Tecnológica del Perú, la Universidad Autónoma del Perú y la Universidad San Ignacio de Loyola. En tanto, las carreras no presenciales que más han sido creadas durante

⁷ 5 universidades no licenciadas ofrecían 57 programas académicos no presenciales a inicios del año 2020, previo a la pandemia, según información de la SUNEDU.

⁸ <https://www.sunedu.gob.pe/sunedu-deniega-licenciamiento-institucional-universidad-privada-telesup/>

la pandemia han sido Administración de Empresas, Ingeniería de Sistemas, Contabilidad y Derecho, en el caso de pregrado, y Derecho, Educación, Administración y Gestión de Organizaciones, en el caso de posgrado (ver Cuadro 4). Resalta que la gran mayoría son carreras que requieren poco o nada el uso de laboratorios o materiales especializados.

Cuadro 3. Número de solicitudes de creación de programas no presenciales aprobadas durante la pandemia, según universidad y nivel académico

	Pregrado	Maestría	Doctorado	Total
Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas	26	27	0	53
Universidad Católica Santa María	12	0	0	12
Universidad Tecnológica del Perú	12	0	0	12
Universidad Autónoma del Perú	8	2	0	10
Universidad San Ignacio de Loyola	7	3	0	10
Escuela de Posgrado Newman	0	6	0	6
Universidad de Ingeniería y Tecnología	3	0	0	3
Universidad Católica San Pablo	0	3	0	3
Universidad de Piura	0	3	0	3
Universidad del Pacífico	0	1	0	1
Universidad Peruana Cayetano Heredia	0	1	0	1
Total	68	46	0	114

Fuente: SUNEDU. Elaboración propia.

Cuadro 4. Número de solicitudes de creación de programas no presenciales aprobadas durante la pandemia, según carrera y nivel académico

Pregrado		Posgrado	
Nombre	Nº	Nombre	Nº
Administración de Empresas	7	Derecho	6
Ingeniería de Sistemas	7	Educación	4
Contabilidad	6	Administración	3
Derecho	6	Gestión de las Organizaciones	3
Marketing	5	Otros	30
Ingeniería Industrial	4		
Otros	33		

Fuente: SUNEDU. Elaboración propia.

Hacia un aseguramiento de la calidad de la educación a distancia

Si bien en el artículo 6 de los criterios para la supervisión de la adaptación de la educación no presencial propuesto por SUNEDU en marzo del 2020 se establecieron los primeros lineamientos para el aseguramiento de la calidad en el proceso de adaptación de la educación no presencial, casi cinco meses después, el 24 de agosto de 2020, la SUNEDU aprobó una resolución⁹ que establece las disposiciones para la prestación del servicio educativo superior semipresencial y a distancia, así como el modelo de licenciamiento de programas en dichas modalidades.

Las disposiciones para la prestación del servicio educativo están referidas a la delimitación de las modalidades de estudio y a las orientaciones para el establecimiento, por parte de las universidades, de los porcentajes máximos de créditos para cada una de las modalidades de sus programas ofrecidos. Así, en los artículos 1, 2 y 3 de este documento, se señala que los programas académicos presenciales constituyen “procesos de enseñanza-aprendizaje estructurados, diseñados y desarrollados principalmente en un entorno físico especialmente acondicionado para ello”; por otro lado, los programas académicos en modalidad semipresencial se caracterizan por una “fuerte integración entre entornos físicos especialmente acondicionados con entornos virtuales de aprendizaje”; finalmente, los programas académicos a distancia se desarrollan “principalmente en entornos virtuales de aprendizaje [...] en donde las interacciones entre los estudiantes y docentes se encuentran separadas en el espacio, durante todo o gran parte del proceso” (2020, p. 8). Respecto del porcentaje del total de créditos, la norma de SUNEDU señala que, si bien para los programas académicos presenciales se admite el uso de tecnologías de la información y/o entornos virtuales, este solo debe constituir un máximo del 20% del total de créditos del programa académico. En el caso de programas académicos bajo la modalidad semipresencial, este uso de mecanismos virtuales puede comprender entre el 20 y 70% del total de créditos. Para el caso de los programas a distancia, se señala que estos admiten el uso de entornos físicos en un porcentaje no mayor al 30% del total de créditos. Finalmente, en el numeral 3.3 de esta propuesta normativa, se afirma que el uso de entornos virtuales, para pregrado, no puede conformar un porcentaje mayor al 80% del total de créditos, “con excepción de aquellos que son especialmente diseñados para

⁹ Resolución del Consejo Directivo N.º 105-2020-SUNEDU/CD

una población adulta, mayor de 24 años” (2020, p. 8).

Respecto del modelo de licenciamiento, la SUNEDU establece una matriz compuesta de cinco criterios básicos de calidad (CBC) para el aseguramiento de los estándares de calidad del servicio educativo prestado en las modalidades semipresencial o a distancia: (i) la existencia de una propuesta formativa y normativa sobre la modalidad semipresencial y/o a distancia por parte de las universidades; (ii) la existencia de una plana docente calificada para las modalidades semipresencial y/o a distancia; (iii) la existencia de soporte académico-administrativo para la “creación, desarrollo y seguimiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje en entornos virtuales”; (iv) la existencia de infraestructura tecnológica y física; y (v) el diseño de estrategias y mecanismos, por parte de la universidad, en ejercicio de su autonomía, para el desarrollo de las modalidades semipresenciales y/o a distancia, en el ámbito académico y administrativo (SUNEDU, 2020).

Cada CBC del modelo de licenciamiento para programas en las modalidades semipresencial y a distancia posee una serie de componentes. El primer criterio, referido a la propuesta formativa y normativa, posee cuatro elementos con los que la universidad debe contar: un modelo educativo que especifique las características de ambas modalidades y los respectivos lineamientos pedagógicos, un marco normativo para el desarrollo del programa, una justificación de la oferta en base a evidencia cualitativa y cuantitativa, y una propuesta curricular. Por otro lado, el segundo criterio tiene dos componentes: uno referido a la plana docente y a su incorporación con base a criterios meritocráticos, y otro a la selección, evaluación, capacitación y mejoramiento de sus competencias. El tercer criterio, referido al soporte académico administrativo, posee también dos componentes: la gestión de los entornos no presenciales de aprendizaje (o la existencia de una estructura organizacional para la mejora continua de estos espacios), y la gestión académica de los programas semipresenciales y/o a distancia (o la existencia de gestores académicos para el seguimiento, mejora y evaluación de los procesos curriculares). Según el cuarto criterio, por otro lado, la universidad de contar con: una plataforma virtual adecuada, un sistema de gestión e información, y recursos e infraestructura físicas donde corresponda. Finalmente, el quinto criterio posee dos componentes: la existencia de estrategias de información, inducción, seguimiento y acompañamiento para estudiantes, y la disposición de recursos económicos y financieros para la sostenibilidad de los programas.

De acuerdo con este documento de SUNEDU, el cumplimiento de estos criterios básicos de calidad no se evalúa de manera aislada y no implica el otorgamiento de una licencia independiente, sino que la evaluación de estos requisitos se desarrolla en el marco del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad previstas en el Modelo de Licenciamiento Institucional para el funcionamiento de la universidad como institución. En ese sentido, es importante destacar que esta propuesta implica la incorporación de una serie de numerales al Reglamento del procedimiento de licenciamiento institucional, la cual tiene como objetivos el establecimiento de requisitos específicos para (i) los supuestos de modificación de licencia de programas semipresenciales y/o a distancia; y (ii) solicitudes de licenciamiento de programas priorizados por SUNEDU de programas en dichas modalidades.

Al igual que en el caso peruano, la mayoría de países de la región emitieron una serie de normas referidas a la suspensión de actividades educativas presenciales en marzo de 2020, así como una serie de lineamientos para la adaptación de dicha modalidad de prestación del servicio educativo a una no presencial. Es importante destacar que, si bien existen agencias encargadas del aseguramiento de calidad en cada país —unas más desarrolladas que otras—, existen también iniciativas a nivel iberoamericano que buscan estandarizar estos criterios de calidad de la educación superior a distancia. Por ejemplo, a principios de marzo de 2020, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura convocó a un Seminario Iberoamericano de Calidad en la Educación a Distancia, el cual reunió a distintos organismos de aseguramiento de la calidad de instituciones de educación superior de la región. De este seminario, y del grupo de trabajo coordinado por la OEI y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Calidad en Educación Superior a Distancia (CALED), se formuló una guía que, si bien no busca reemplazar los lineamientos elaborados por cada institución en su respectivo país, sí pretende ofrecer “una amplia base común sobre la que construir la misma o, en su caso, complementarla” (OEI, 2020, p. 11).

En esta guía, se consideran cuatro aspectos como parte de los criterios de evaluación. El primero de ellos está referido a los estudiantes, al perfil que deben cumplir y a la información con la que deben contar: las exigencias del programa, los requerimientos tecnológicos y de conectividad, los niveles de dedicación (en horas) exigidos, los tipos de evaluación, la existencia de servicios de seguimiento a través de tutorías, las condiciones para el cambio de modalidad y las

prácticas externas. En segundo lugar, sobre el personal académico y de servicios, esta guía menciona que las figuras de profesores principales, consultores y personal de apoyo tienen como función principal “acompañar al alumno a lo largo de su formación y hacer un seguimiento de su desempeño” (2020, p. 16), por lo cual es importante una fijación adecuada del ratio profesor-alumno, la revisión constante de materiales docentes, y la formación continua de profesores. El tercer punto está referido a las infraestructuras, en este caso, digitales: la existencia de un software adecuado, la garantía de su funcionamiento las 24 horas, y la creación de un plan de seguridad de información y de protección de la identidad del alumno. Finalmente, el cuarto punto está referido a la evaluación, y se precisa que estas pueden incluir, en el contexto de la educación a distancia, técnicas de evaluación continua y pruebas de evaluación.

En comparación a las orientaciones para la educación semipresencial y a distancia propuestas por SUNEDU, se puede afirmar que existen coincidencias en la mayoría de sus criterios: ambos documentos proponen crear una serie de estrategias y mecanismos de acompañamiento a los estudiantes y destacan la importancia de brindarles información clara de sus programas; ambas propuestas, además, resaltan la importancia del rol de los docentes y del sistema administrativo universitario; la guía de la OEI y las orientaciones de SUNEDU hacen hincapié, también, en la existencia de infraestructuras virtuales y físicas adecuadas para el desarrollo de la educación en modalidades no presenciales; y, finalmente, si bien la propuesta de SUNEDU destaca la importancia del establecimiento de lineamientos pedagógicos en general en su primer criterio, la guía de la OEI establece, en su cuarto punto, la importancia de las evaluaciones (y sus tipos) a los estudiantes en estas modalidades, usando los recursos humanos y tecnológicos de manera pertinente (OEI, 2020).

Pensar la educación a distancia o semi presencial más allá de la emergencia

El 8 de noviembre de 2021, la SUNEDU emitió una resolución¹⁰ a través de la cual se suspendía, hasta el 31 de diciembre de 2022, la obligatoriedad de iniciar una modificación de licencia, en caso alguna universidad pretenda cambiar la modalidad de un programa licenciado a una modalidad distinta a la presencial;

10 Resolución del Consejo Directivo N.° 121-2021-SUNEDU/CD.

11 Resolución Viceministerial N.° 015-2022-MINEDU.

12 Resolución Viceministerial N.° 076-2022-MINEDU.

13 Resolución Viceministerial N.° 094-2022-MINEDU.

es así que, a partir del 2023, todas aquellas universidades y escuelas de educación superior que pretendan continuar ofreciendo sus programas licenciados en una modalidad distinta a la presencial o semipresencial, deberían presentar una modificación de licencia. Si bien para febrero de 2022 el MINEDU había establecido las “Orientaciones para la implementación del retorno a la modalidad presencial y/o semipresencial, de forma flexible y gradual, mediante modelos híbridos de enseñanza”¹¹, el 17 de junio de 2022, esta misma entidad emitió una resolución¹², a través de la cual se derogaron los artículos 3 y 4 de dichas orientaciones: el primero de estos artículos referido al retorno a las modalidades presencial y semipresencial de manera flexible y gradual, y el segundo referido a la aprobación de las orientaciones. Esta nueva resolución, en su artículo 3, señala que las instituciones de educación superior, a partir del segundo semestre del 2022, retornarán a la prestación del servicio educativo según la modalidad autorizada en su licencia institucional. Un mes después, el 26 de julio de 2022, el MINEDU emitió otra resolución¹³ en la que se modificaba el artículo 3 de la resolución del 17 de junio del mismo año, y se destaca, una vez más, el carácter gradual y progresivo del retorno a la presencialidad, así como la vigencia de las disposiciones emitidas por la SUNEDU. En ese sentido, las universidades deberán claramente justificar por qué excepcionalmente deben continuar con algunos programas de manera semipresencial o a distancia en el semestre 2022-2, si es que dichas modalidades no forman parte aún de su licencia institucional.

Pero más allá de esa discusión, es importante aprovechar la oportunidad de pensar seriamente en los límites y beneficios de la educación a distancia. Por un lado, sería importante que se desarrollen estudios que den cuenta de las condiciones en las cuales la educación a distancia podría vincularse positivamente con los aprendizajes de los estudiantes. Es importante también saber, tal como lo reportan algunos estudios, que las desigualdades podrían aumentar si no se igualan las oportunidades en términos de acceso a equipos tecnológicos e internet o a habilidades tecnológicas (Allen y West, 2020; Van de Werfhorst, 2022). Sin embargo, por otro lado, otros estudios señalan que la educación a distancia puede reducir las brechas de desigualdad, puesto que elimina las barreras geográficas, fomentando el acceso a estudiantes de localidades lejanas al campus y permitiendo que profesores radicados en el exterior impartan

clases virtuales (Villasenor, 2022). Asimismo, la educación a distancia sería beneficiosa por la flexibilidad y autonomía para el proceso de aprendizaje, además de promover la investigación online y las conexiones con la comunidad académica global (Paudel, 2020).

Otro tema a tomar en cuenta son las características de las carreras. Se sabe por las buenas prácticas internacionales que existen carreras demandantes en talleres que obligatoriamente deberían ser presenciales o semipresenciales por centrarse en la práctica de los conocimientos y habilidades adquiridos, como la ingeniería, la medicina, o las ciencias de laboratorio, carreras que utilizan un gran número de equipos especializados (Flaherty, 2020). En estos casos, hubo muchas dificultades durante la pandemia para enseñar a operar equipos que no se encuentran disponibles en el hogar, como instrumentos quirúrgicos o cadáveres en el caso de la medicina, o materiales químicos en el caso de carreras de ciencias (Rassudov y Korunets, 2020; Papapanou y colegas, 2021). Sin embargo, esto podría ir cambiando en la medida que los avances en los software informáticos permiten emplear metodologías innovadoras como son la simulaciones, que representan situaciones de la vida real en un entorno virtual, y que van ganando popularidad en las carreras STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) (Campos y colegas, 2020).

Por otro lado, se sabe también que la tendencia global es que los programas a distancia se ubiquen principalmente a nivel de los posgrados. Por ejemplo, en Estados Unidos, los estudiantes de posgrado suelen acceder más a programas a distancia e híbridos (40% de ellos lo hace) que sus pares de pregrado (34%) (McKinsey, 2020). Asimismo, cada vez más, universidades en Estados Unidos empiezan a especializarse en programas de aprendizaje a distancia para graduados, con alrededor del 100% de sus estudiantes de posgrado matriculados solo en aprendizaje a distancia, hecho que no ocurre a nivel de pregrado, donde el foco en la experiencia presencial es mucho más marcado (McKinsey, 2021). Esta diferencia en la penetración de la educación a distancia entre pregrado y posgrado se explica por la flexibilidad que brindan estos programas, lo cual hace que se amolden mejor a las necesidades de adultos con responsabilidades laborales y domésticas, y la exigencia de una mayor motivación, organización y autodisciplina, características que suelen estar más desarrollada en estudiantes de posgrado (Jacob y Radhai, 2016).

No obstante, los programas híbridos también han empezado a ganar cierta legitimidad en los entornos

académicos del pregrado. El ya mencionado reporte de McKinsey (2020) muestra que, en Estados Unidos, el crecimiento de la matrícula en programas de pregrado híbridos y a distancia ha sido de 42% entre 2012 y 2018. Este crecimiento es explicado por los beneficios que proveen los programas híbridos. Aunque la literatura empírica es escasa, existe consenso en que estos programas reducen los costos asociados a la educación presencial, como los gastos de transporte, alojamiento e impresiones, lo cual facilitaría el acceso a estudiantes de menores ingresos, y además permiten incrementar la matrícula en contextos donde la infraestructura universitaria es limitada (Mhlanga, 2021). Asimismo, estos programas aprovechan las fortalezas pedagógicas de la educación presencial y virtual: por un lado, tienen espacios de socialización física y reforzamiento del aprendizaje, que aumentan la motivación, y, por otro lado, brindan flexibilidad para aprender a un ritmo propio y con un currículo personalizado, lo cual incrementa la autonomía (Shand y Glassett Farrelly, 2017). Además, esta modalidad resulta beneficiosa tanto para estudiantes como docentes al ampliar el abanico de herramientas online y recursos, como juegos, tutoriales y videos, que permiten diferenciar la enseñanza de acuerdo con las necesidades individuales (Graziano y Feher, 2016).

Al igual que para la educación básica, el MINEDU ha reaccionado tardíamente al retorno a una educación presencial en la educación superior. Si a eso se le suman las idas y vueltas en materia normativa, se generan dificultades para que las comunidades universitarias se organicen adecuadamente. Sin embargo, más allá de ello, es importante que se dé un debate sobre las condiciones en las cuales se pueden ofrecer buenos programas a distancia más allá de la emergencia. Existen ya operando universidades y programas dentro de ellas que cumplen condiciones de calidad para la educación a distancia, al igual como sucede con las modalidades presenciales. A nivel global, existen mecanismos de aseguramiento de la calidad para la educación a distancia. En el Perú, se tiene ya un avance en términos regulatorios y, por tanto, debe ser claro el mensaje que más allá de la modalidad que se imparta, esta debe garantizar siempre buenas condiciones de calidad.

Bibliografía

- Allen, J. y West, D. (2020). How to address inequality exposed by the COVID-19 pandemic. Brookings. <https://www.brookings.edu/president/how-to-address-inequality-exposed-by-the-covid-19-pandemic/>
- Andina – Agencia Peruana de Noticias (27 de abril de 2022). Minedu: 54 % de universidades públicas inició retorno progresivo a la presencialidad. <https://andina.pe/agencia/noticia-minedu-54-universidades-publicas-inicio-retorno-progresivo-a-presencialidad-890649.aspx>
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2021a). Educación superior en América Latina ¿Cómo las crisis económicas de las últimas décadas han afectado la matrícula? Hablemos de Política Educativa: América Latina y el Caribe 6. Santiago de Chile: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo – BID (2021b). Educación superior y COVID-19 en América Latina y el Caribe. Financiamiento para los estudiantes. Nota Técnica N° IDB-TN-02206, División de Educación Sector Social.
- Campos, N., Nogal, M., Caliz, C., y Juan, A. (2020). Simulation-based education involving online and on-campus models in different European universities. *International journal of educational technology in higher education*, 17(1), 1-15.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2020). La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19. Informe COVID-19 de CEPAL-UNESCO. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45904/1/S2000510_es.pdf
- Consortio de Universidades (2021). Salud mental en universitarios del Consorcio de Universidades durante la pandemia. Lima. Consorcio de Universidades.
- Dumford, A., y Miller, A. (2018). *Online learning in higher education: exploring advantages and disadvantages for engagement*. *Journal of Computing in Higher Education*, 30(3), 452-465.
- Flaherty, C. (2020). Remotely Hands-On. Teaching lab sciences and the fine arts during COVID-19. *Inside Higher Ed*. <https://www.insidehighered.com/news/2020/04/14/teaching-lab-sciences-and-fine-arts-during-covid-19>
- González, A., y Martín, M. (2017). Educación superior a distancia en Argentina: tensiones y oportunidades. *Trayectorias universitarias*, 3 (4). En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8955/pr.8955.pdf
- Graziano, K., y Feher, L. (2016). A dual placement approach to online student teaching. *Contemporary Issues in Technology and Teacher Education*, 16(4), 495–513.
- Jacob, S., y Radhai, S. (2016). Trends in ICT E-learning: Challenges and Expectations. *International Journal of Innovative Research & Development*, vol. 5, 196-201.
- Kofoed, M., Gebhart, L., Gilmore, D., y Moschitto, R. (2021). Zooming to Class? Experimental Evidence on College Students' Online Learning During Covid-19. *Online Learning During COVID-19*. IZA Discussion Paper N° 14356.
- Mhlanga, D. (2021). The fourth industrial revolution and COVID-19 pandemic in South Africa: The opportunities and challenges of introducing *blended learning in education*. *Journal of African Education*, 2(2), 15.
- McKinsey & Company (2020). Higher education enrollment: Inevitable decline or online opportunity? Data Insight. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/higher-education-enrollment-inevitable-decline-or-online-opportunity>
- Ministerio de Educación del Perú – MINEDU (2021a). Reporte sobre la interrupción de estudios universitarios en el Perú en el contexto del COVID-19. Documento de trabajo, julio 2021.
- Ministerio de Educación del Perú – MINEDU (2021b). La universidad peruana: de la educación remota a la transformación digital. El sistema universitario frente al COVID-19 durante 2020 y 2021. Lima: MINEDU.
- Morocho, M., y Germán, J. (2013). Calidad y evaluación de la educación superior a distancia en Ecuador. En Morocho, M. y Rama, C. (eds.) *La educación a distancia y virtual en Ecuador. Una nueva realidad universitaria*. UTPL – Sede Virtual Educa.
- Niños del Milenio (2020). Principales resultados de la encuesta telefónica COVID-19: Escuchando a Niños del Milenio en el Perú. Boletín de Políticas Públicas N° 9.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI (2020). Guía Iberoamericana para la evaluación de la calidad en la educación a distancia. Madrid: Área de Educación Superior, Ciencia y ETP.
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD (2021). *The state of higher education. One year into the COVID-19 pandemic*. Paris: OECD.
- Papapanou, M., Routsis, E., Tsamakidis, K., Fotis, L., Marinos, G., Lidoriki, I., y Schizas, D. (2022). Medical education challenges and innovations during COVID-19 pandemic. *Postgraduate medical journal*, 98(1159), 321-327.
- Paudel, P. (2021). Online education: Benefits, challenges and strategies during and after COVID-19 in

higher education. *International Journal on Studies in Education*, 3(2), 70-85.

Pontoriero, F. (2019). La Educación Superior a Distancia en el Marco Legal Argentino. *Psicopedagógica* 11(14) 177-218.

Rassudov, L., y Korunets, A. (2020). COVID-19 pandemic challenges for engineering education. In *2020 XI International Conference on Electrical Power Drive Systems (ICEPDS)* (pp. 1-3). IEEE.

Red Índices (2022). Porcentaje de estudiantes en la educación superior por sector de gestión 2010-2019. http://app.redindices.org/ui/v3/comparative.html?indicator=PCTESTUDXSECGE&family=ESUP&start_year=2010&end_year=2019

Riegg, S., y Grueso, H. (2021). Student Learning in Online College Programs. *AERA Open*, vol. 7, 1-18.

Shand, K., y Glassett Farrelly, S. (2017). Using *Blended teaching to teach blended learning*: Lessons learned from preservice teachers in an instructional methods course. *Journal of Online Learning Research*, 3(1), 5–30.

SUNEDU (2022). Informes de supervisión sobre adaptación no presencial de asignaturas. Solicitud de acceso a la información pública: Carta N° 10233-2022-SUNEDU-03-08-04.

UNESCO-IESALC (2020). COVID-19 y educación superior: De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas políticas y recomendaciones. <https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2020/05/COVID-19-ES-130520.pdf>

UNESCO (2022). Higher education global data report (Summary). A contribution to the World Higher Education Conference 18-20 May 2022.

Van de Werfhorst, H., Kessenich, E., y Geven, S. (2022). *The digital divide in online education*. Inequality in digital readiness of students and schools. *Computers and Education Open* 3.

Villasenor, J. (2022). Online college classes can be better than in-person ones. The implications for higher education are profound. Brookings. <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2022/02/10/online-college-classes-can-be-better-than-in-person-ones-the-implications-for-higher-ed-are-profound/>