


Article

Inovação em las Universidades Brasileñas y Políticas Públicas para la Educación en Línea

Paulo Fossatti¹, Henrique Sartori de Almeida Prado², Francisco Ganga-Contreras³

¹ Doutor. Pós-Doutorado em Ciências da Educação e pesquisador associado da Universidade do Algarve. ORCID: 0000-0002-9767-5674. E-mail: paulofossatti@mec.gov.br

² Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudo Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Professor. Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados- Brasil. Conselheiro Nacional de Educação (CNE), Brasil ORCID: 0000-0003-3426-3995. E-mail: hsartori@gmail.com

³ Doutor na Universidad de Tarapacá, Chile. ORCID: 0000-0001-9325-6459. E-mail: franciscoganga@academicos.uta.cl (autor de correspondencia)

RESUMEN

El presente artículo aborda la justificación de una nueva regulación de la Educación en línea (EL) en Brasil, una necesidad urgente y necesaria; por lo tanto, el objetivo del estudio es reflexionar críticamente sobre la necesidad de una nueva política pública para la educación superior brasileña en la modalidad a distancia, considerando su contribución a la innovación de las universidades brasileñas. El problema aquí abordado es el siguiente: ¿cuál es la nueva política pública para la educación superior brasileña en la modalidad EL para que contribuya a la innovación? La metodología utilizada es cualitativa, ya que incluye la revisión de la literatura sobre el panorama brasileño, así como el análisis documental del Ministerio de Educación, especialmente con soporte de los datos estadísticos del Instituto Nacional de Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP). Otra herramienta de recolección de información es el uso del diario de campo. Los resultados apuntan al fenómeno de la democratización del acceso a la educación superior a través de la modalidad EL, que se populariza cada vez más en todo Brasil. La EL tiene un papel singular en la democratización de la educación brasileña, ya que llega a lugares donde las universidades presenciales no han llegado. Asimismo, facilita la inclusión y permanencia de estudiantes que enfrentan restricciones de horarios fijos para estudiar, además de las barreras geográficas y económicas. La importancia de una nueva política pública para la educación superior brasileña en la modalidad EL será un mecanismo para garantizar su calidad en la oferta y como, en consecuencia, contribuirá a la innovación de las universidades brasileñas, formando personas competentes para la vida y el mercado.

Palabras clave: Brasil; educación en línea; educación superior; innovación; políticas públicas en educación.

ABSTRACT

This article is about a new regulation of Distance Learning in Brazil, an urgent and necessary need. The objective of this study is to critically reflect on the need for a new public policy for Brazilian higher education in the distance learning modality, considering its contribution to the innovation of Brazilian universities. The problem addressed here is the following: what is the new public policy for Brazilian higher education in the EL modality so that it contributes to innovation? The methodology used is qualitative, as it includes a review of the literature on the Brazilian scenario, as well as documentary analysis of the Ministry of Education, especially with the support of statistical data from the Anísio Teixeira National Institute of Educational Research (INEP). Another tool used for data collection is the field diary. The results indicate the phenomenon of democratizing access to higher education through the distance learning modality, which is increasingly popularized throughout Brazil. Distance Learning plays a unique role in the democratization of Brazilian education, as it reaches places where higher education, in face-to-face modality, is still not available. Additionally, it facilitates the inclusion and retention of students who face fixed schedule restrictions for studying, as well as geographical and economic barriers. The importance of a new public policy for Brazilian higher education in the distance learning modality will be a mechanism to ensure its quality in provision and, as a consequence, will contribute to the innovation of Brazilian universities, forming competent individuals for life and the market.



Submissão: 02/09/2024



Aceite: 23/09/2024



Publicação: 07/11/2024



Keywords: Brazil; distance learning; higher education; innovation; public policies in Education..

Introducción

La modalidad de Educación en Línea (EL) tiene una historia larga y multifacética, tanto en Brasil como en el escenario global. Desde sus primeras manifestaciones, en décadas pasadas (primariamente instaurada para posibilitar que individuos de áreas remotas y rurales tuvieran acceso a la formación académica) hasta la actualidad, la EL ha evolucionado significativamente, atravesando diversas fases y adaptándose a los avances tecnológicos y sociales (Burgos, Ganga-Contreras y Montecinos 2022). En el contexto contemporáneo, la EL ha alcanzado una etapa marcada por la presencia de sistemas educativos alimentados por innovaciones tecnológicas de primera y segunda generación, con sofisticadas soluciones de Inteligencia Artificial (IA) (Oparreira et al., 2021).

Con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley 9.394/96 LDB), Brasil dio pasos importantes para la popularización, escalabilidad e interiorización de la Educación Superior Brasileña a través del Artículo 80, que propició la oferta de la EL. Esta modalidad, diferente de la presencial, creció muy rápido y de forma desordenada, sin una política de inducción basada en Planes de Gobierno ni de desarrollo económico. (Ley 9.394/96). Esta expansión plantea cuestiones cruciales que involucran al gobierno, la sociedad, el sector productivo y las propias instituciones de educación superior en cuanto a su supervisión y nueva regulación frente a este nuevo escenario. Por lo tanto, el tema aborda la justificación de una nueva regulación de la educación en línea (EL), una necesidad urgente y necesaria para los quehaceres de innovación universitaria.

Si por un lado se ha avanzado mucho, por otro el crecimiento desorganizado y la falta de calidad de algunas instituciones nos ha llevado a cuestionar esta modalidad. Sin embargo, ¿el problema de calidad está en la modalidad EL? ¿O es la falta de supervisión por parte del Ministerio de Educación? ¿O nos falta valor para separar «el grano de la paja»? Ante tantos interrogantes, se trabaja con la hipótesis de que se necesita avanzar en la construcción democrática de un nuevo marco regulatorio para dar respuestas a esta realidad en Brasil.

El avance regulatorio con la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley 9.394/96 LDB) es crucial para atraer capital extranjero, brasileño y de otras áreas de la economía en la expansión de la EL en Brasil. Tal escenario llevó a la EL a consolidarse a partir del año 2016 (Ley 9.394/96). Así, especialmente a partir del año 2016, la oferta de la EL en Brasil adquiere relevancia incontestable, aunque de forma muy heterogénea en un país continental y en una realidad con muchos proyectos pedagógicos de naturaleza distinta, así como Ambientes Virtuales de Aprendizaje muy peculiares. El uso de múltiples recursos tecnológicos de EL, el acceso al conocimiento para un gran número de estudiantes y la adquisición de los más variados saberes y conocimientos son potencialidades de la modalidad EL (Oliveira & Santos, 2020).

Desde su surgimiento y especialmente desde su escalabilidad, la EL en las universidades brasileñas ha sido motivo de debates, eventos científicos y críticas por parte de las propias universidades y del propio Ministerio de Educación de Brasil (MEC). Desde el año 2021, los estudiantes que ingresan en la Educación Superior en la modalidad EL superan a los que ingresan en la modalidad presencial. Junto con este crecimiento, se presenta un escenario en el que muchos cursos no presentan la calidad esperada, principalmente porque no garantizan las directrices curriculares específicas de cada área del conocimiento.

Por otra parte, Brasil posee una legislación que ampara la oferta de la EL, así como su reglamentación. Sin embargo, lo que falta son condiciones operativas para supervisar los 46,6 mil polos EL distribuidos por todo el territorio nacional. En este contexto, la falta de supervisión genera desinformación, errores, desconfianza y, a veces, un estigma de que la educación a distancia carece de calidad; no obstante, es necesario profundizar en el estudio de la realidad de la EL para no crear un escenario en el que sea la villana detrás de la falta de calidad en un número significativo de instituciones de educación superior en Brasil.



Este escenario incluso incidió en la elaboración de un informe sobre cuatro (4) cursos de grado que comprenden 1/5 de los estudiantes de grado en Brasil, a saber: Derecho, Psicología, Enfermería y Odontología. Además, la Carrera de Medicina incluye el listado de carreras regladas y el MEC no permite la modalidad a distancia. El texto describe las acciones y decisiones relacionadas con dos decretos ministeriales que afectan la oferta de cursos de grado en Derecho, Enfermería, Odontología y Psicología en la modalidad de educación a distancia (EL).

Considerando los planteamientos anteriores, la Portería n° 668/2022 estableció la creación de un Grupo de Trabajo (GT) técnico para apoyar la política del Ministerio de Educación (MEC) en este sentido. La Portería n° 398/2023 modificó la primera, ampliando el plazo para la institución del GT y aplazando por 12 meses los procesos de autorización, reconocimiento y renovación de estos cursos en la modalidad EL. La Secretaría de Regulación y Supervisión de la Educación Superior (Seres/MEC) nombró a los miembros del GT conforme a las directrices de la Portería n° 398/2023. Las actividades del GT se llevaron a cabo entre marzo y junio de 2023. Estos cursos, sometidos a las nuevas reglas, requieren procedimientos regulatorios específicos, incluyendo la evaluación de los respectivos consejos profesionales (CNE/CP N°: 576/2023).

Asimismo, es digno de mención la Portería del Ministerio de Educación, número 2.041, del 29 de noviembre de 2023, que suspendió, hasta el momento de la redacción de este artículo (junio de 2024), todos los cursos de Licenciatura y otros diecisiete cursos, en su mayoría en el área de la salud, como se establece en el Art. 1°: "Suspender los procesos de autorización de los siguientes cursos superiores en la Modalidad EL:

- I - Biomedicina;
- II - Ciencias de la Religión;
- III - Derecho;
- IV - Educación Física;
- V - Enfermería;
- VI - Farmacia;
- VII - Fisioterapia;
- VIII - Fonoaudiología;
- IX - Geología/Ingeniería Geológica;
- X - Medicina;
- XI - Nutrición;
- XII - Oceanografía;
- XIII - Odontología;
- XIV - Psicología;
- XV - Salud Pública;
- XVI - Terapia Ocupacional; y
- XVII - Licenciaturas en cualquier área.

Mientras tanto, es importante registrar que la suspensión de esta portería tiene un plazo de 90 días para su tramitación. Empero, al no haber encontrado una solución para este problema, en marzo de 2024 el Ministerio de Educación de Brasil publica una nueva portería prorrogando la suspensión por otros 3 meses. (Brasil, 2024). Esta realidad nos lleva a buscar respuestas al problema de la supuesta falta de calidad de la EL en Brasil: ¿Cuál es la nueva política pública para la educación superior brasileña en la modalidad EL para que contribuya a la innovación? Este escenario nos lleva a trabajar con el objetivo de reflexionar críticamente sobre la necesidad de una nueva política pública para la educación superior brasileña en la modalidad a distancia, considerando su contribución a la innovación de las universidades brasileñas.



Este objetivo general se divide en otros objetivos específicos, a saber: comprender cómo se da el proceso de regulación y crecimiento de la EL en Brasil; presentar la desigual distribución de la educación superior en Brasil y justificar la necesidad de un nuevo marco legal para la EL en el contexto de su vertiginoso crecimiento y de la alta tasa de deserción.

El diseño de la investigación fue estudio de la legislación brasileña para EL, de naturaleza cualitativa y cuantitativa (quali-quantitativa), incorporando una revisión exhaustiva de la literatura sobre el panorama educativo brasileño, así como un análisis documental de las fuentes del Ministerio de Educación. Este análisis incluye datos estadísticos proporcionados por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP) y las observaciones registradas en el diario de campo de dos de los investigadores. Esta combinación metodológica permitió una comprensión holística y profunda del contexto educativo de EL en Brasil, integrando tanto datos numéricos como experiencias cualitativas de los actores involucrados.

La estructura del presente artículo se compone de las siguientes partes: esta introducción, donde se proporciona una idea concisa, pero exacta de los diversos aspectos que componen el artículo, abordando por ejemplo, el tema de la EL en Brasil en sus diferentes momentos, sus leyes y objetivos. La segunda parte presenta la metodología empleada para alcanzar los resultados esperados. La tercera parte trata directamente de la regulación y el crecimiento de la EL en Brasil a lo largo del tiempo. La cuarta parte del artículo expone la distribución desigual de la EL en las diferentes regiones de Brasil. La quinta parte presenta la justificación propuesta para la revisión de la legislación de la EL, donde se analiza críticamente su crecimiento vertiginoso y el abandono de la EL. Finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

Metodología

Esta investigación es de naturaleza científica; puesto que siguiendo a Severino (2017), busca construir respuestas a un problema real; en nuestro caso, se trata de una nueva regulación para la Educación Superior, en línea, en Brasil.

El punto de partida, orientado por la literatura de Lakatos y Marconi (2003), fue la definición del tema, objetivo y pregunta de investigación, con el propósito de avanzar en el conocimiento del área.

Para el estudio, se optó por una metodología que mejor respondiera a el objetivo y problema seleccionados. Por lo tanto, se trata de una investigación cualitativa (Gil, 2010) apoyada en datos cuantitativos del Ministerio de Educación.

Su naturaleza es bibliográfica, documental y legal para la recolección de datos. Tal naturaleza, según Marconi y Lakatos (2010), acerca a los investigadores a la información relevante de la literatura sobre el tema. De igual manera, se pone énfasis en el análisis documental del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP), entidad vinculada al Ministerio de Educación (MEC), lo que otorga credibilidad a los hallazgos de la investigación.

La relevancia del uso de documentos también es destacada en la literatura por Yin (2015), quien afirma que la selección de documentos relevantes fundamenta la recolección de datos. Asimismo, según Gil (2010), la investigación documental recupera documentos con diversos propósitos. En nuestro caso, se trata de documentos estadísticos y legales del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) de Brasil. Estos documentos establecen el marco de la legislación vigente y los datos actuales sobre la EL en las Universidades Brasileñas.

Otra herramienta de recolección de información es el uso del Diario de Campo de los investigadores; dos de ellos trabajan en uno de los Órganos del Ministerio de Educación, lo que les otorga familiaridad con el tema en estudio. Según Minayo, Deslandes y Gomes (2007), el uso del Diario de Campo puede convertirse en una de las principales herramientas para la recolección de información mediante la observación. Dicha observación favorece anotaciones con información rica que puede ser utilizada críticamente en el análisis cualitativo.



Con estos presupuestos metodológicos se lleva a cabo la investigación aquí presentada.

Regulación Y Crecimiento De La EL En Brasil

Por otra parte, se estima que existe profusa regulación en Brasil, la que incluso podría ser, en algunos casos, excesiva; a pesar de ello, se considera que la supervisión es completamente ineficaz y la mayoría de las veces inoperante. Este escenario fomenta la educación a distancia a una rápida expansión y, muchas veces, a la oferta por parte de algunas instituciones, sin las condiciones mínimas para garantizar la calidad. Este hecho es el origen de críticas a esta modalidad de oferta, no obstante, al mismo tiempo se expande por todo el territorio brasileño, especialmente al interior, brindando acceso a la población que, de otra manera, continuaría alejada de la posibilidad de cursar educación superior.

En este sentido, la inclusión social y económica es un aspecto relevante en este proceso educativo, facilitado por la modalidad de EL (Souza et al., 2022). Por lo tanto, nos encontramos ante el fenómeno de la democratización del acceso a la educación superior a través de la modalidad EL, que se populariza cada vez más en todo Brasil. La EL tiene un papel singular en la democratización de la educación brasileña, ya que se expande a lugares donde las universidades presenciales no han logrado cobertura. Asimismo, facilita la inclusión y permanencia de estudiantes que enfrentan restricciones de horarios fijos para estudiar, o que tienen barreras geográficas y económicas.

Resulta importante resaltar que la nueva política pública para la educación superior brasileña en la modalidad EL será un mecanismo para garantizar su calidad en la oferta y, como consecuencia, contribuirá a la innovación de las universidades brasileñas, formando personas competentes para la vida y el mercado.

Particularmente, es un hecho que la legislación educativa favorece la expansión de la oferta de EL en Brasil; prueba de ello es el gran número de cursos ofrecidos en modalidad EL, según el último Censo de 2022. Adicionalmente, esta oferta se distribuye de manera desigual tanto entre los antiguos alumnos como entre los nuevos ingresantes.

Al igual que la educación presencial, Brasil cuenta con una legislación específica para la oferta de Educación Superior en modalidad EL; por lo tanto, una institución necesita seguir procesos regulatorios distintos para su acreditación en la oferta presencial y a distancia. Estas dos acreditaciones tienen parámetros propios, así como requisitos específicos para el funcionamiento y regulación de los respectivos cursos.

A pesar de la exigencia tecnológica diferenciada, la oferta en modalidad EL experimenta una expansión exponencial, principalmente en instituciones de educación superior de naturaleza privada y comunitaria. Las instituciones de naturaleza pública estatal han dado movimientos tímidos hacia la oferta de EL.

Dentro de este contexto, con la aprobación de la Ley 9394 de 1996, que estableció las directrices y bases de la educación nacional, popularmente conocida como LDB, la educación a distancia en Brasil adquiere relevancia. Ahora, está respaldada por el poder público a través de un sistema exclusivo de control de su oferta, con acreditación específica que destaca diversas formas de interacción del aprendizaje. Sin embargo, con el crecimiento exponencial de la modalidad EL, antes de abordar cuáles serían las directrices para sus nuevas políticas regulatorias, debemos centrarnos en los actos reguladores (ver cuadro 1).

Si bien son variadas las problemáticas que enfrenta el sistema educativo universitario, el surgimiento de la pandemia Covid 19 generó múltiples cambios en la sociedad, obligando a que toda la educación brasileña, tanto básica, intermedia y superior, migrara a la modalidad EL; fenómeno que hace necesaria una legislación de emergencia para evitar un colapso educativo durante este periodo. A través del Consejo Nacional de Educación (CNE), siguiendo las innovaciones presentadas en el año 2017, se garantizó el funcionamiento continuo del sector educativo, reorganizando las condiciones de oferta de cursos en modalidad EL. Esta reorganización fue crucial para asegurar la continuidad del proceso educativo en un momento de crisis sin precedentes. Esta



medida permitió que estudiantes e instituciones se adaptaran a las nuevas circunstancias y continuaran buscando sus objetivos educativos incluso frente a desafíos significativos.

Cuadro 1. Decretos Legislación EL Brasil.

Decreto	Contexto
Decreto nº 2.494, de 10 de febrero de 1998	Modificado por - Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998; los artículos 11 y 12.
Decreto nº 2.561 de 27 de abril de 1998	Art. 11. Se delega competencia al Ministro de Educación y Deporte, de acuerdo con los artículos 11 y 12, para llevar a cabo los actos de acreditación mencionados en el §1º del artículo 80 de la Ley nº 9.394, de las instituciones vinculadas al sistema federal de enseñanza y de las instituciones de educación profesional en nivel tecnológico y de enseñanza superior de los demás sistemas. Art. 12. Se delega competencia a las autoridades integrantes de los demás sistemas de enseñanza mencionados en el artículo 8º de la Ley nº 9.394, de 1996, para llevar a cabo los actos de acreditación de instituciones ubicadas en el ámbito de sus respectivas atribuciones, para la oferta de cursos a distancia dirigidos a la educación de jóvenes y adultos, enseñanza media y educación profesional de nivel técnico.
Decreto nº 5.622 de 19 de diciembre de 2005	En vigor, hasta el momento en la regulación de la educación a distancia en el país. Caracteriza la educación a distancia como modalidad educativa en la cual la mediación didáctico-pedagógica en los procesos de enseñanza y aprendizaje ocurre con la utilización de medios y tecnologías de información y comunicación, con estudiantes y profesores desarrollando actividades educativas en lugares o tiempos diversos.
Decreto nº 9.057 de 25 de mayo de 2017	Se presenta como la norma especial y actual de la educación a distancia en el país (BRASIL, 2017). Garantizó actualizaciones contemporáneas significativas y, por primera vez, incluyó un capítulo dedicado a la oferta de educación a distancia para la educación básica.

Fuente: elaborado por los autores (2024).

En términos legales, se destaca aún en el ámbito regulatorio de la educación superior la Portaria Normativa del Ministerio de Educación nº 11/2017. Esta se ocupó de regular los procedimientos para la acreditación de Instituciones de Educación Superior (IES) y la autorización, reconocimiento y renovación del reconocimiento de los cursos universitarios en modalidad EL. Esta misma portaria continúa regulando la EL en Brasil, incluso después de una grave pandemia y de profundos cambios y avances en la Inteligencia Artificial. Esta es otra razón para revisar la legislación actual y proponer una nueva política pública para la educación superior brasileña en modalidad EL, considerando su contribución a la innovación de las universidades brasileñas.

En cuanto al contexto de evaluación de la EL en el país, pero aún en el ámbito de este escenario, el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), coordinado por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP), tiene la misión de evaluar la calidad de los respectivos cursos EL. El INEP presenta, incluso, instrumentos de evaluación exclusivos para los actos institucionales y cursos del sistema federal de enseñanza. Esto no solo indica la preocupación del MEC por organizar la oferta de educación a distancia, sino también el sentido original de la LDB en conferir al poder público el incentivo y, más específicamente, a la Unión, el ideal de regular esta modalidad.



Al mirar la evolución de las carreras EL, se aprecia un crecimiento en el número de oferta de inscripción, vinculado a la planificación y oferta estratégica de estas IES y no al propio MEC, dado que no hay una política inductiva y ahora este organismo público presenta restricciones y una "moratoria" a la apertura, sin indicar un camino para ajustar esa oferta.

Gran parte de la justificación del nuevo marco jurídico también está legitimada por la legislación vigente, que es antigua y aún se rige por documentos del siglo pasado y de los años 2005 y 2017. Desde entonces, el mundo ha cambiado, y a un ritmo muy rápido en términos de educación, economía, globalización, inteligencia artificial, la pandemia del Covid 19, entre otras revoluciones. Por lo tanto, es más que urgente y necesario revisar la legislación para que responda a las nuevas exigencias educativas del siglo XXI.

Al observar su evolución, el crecimiento de la EL en Brasil durante el período pandémico se reorganizó para matrículas totalmente a distancia, en sus condiciones de oferta, por lo que el sector educativo continuó experimentando un fuerte incremento. La evidencia de esto es que ya en 2021, la oferta de plazas para la modalidad EL y sus respectivas matrículas superaron la oferta y matrículas en la modalidad presencial. Los datos extraídos del Censo de 2022, que se presentan en el cuadro 2, confirman esta premisa.

Cuadro 2. Ingresos Presenciales X EL.

Ingresos modalidad presencial	Ingresos EL
1.656.172	3.100.556

Fuente: elaborado por los autores (2024).

Cuando se analizan los datos, es importante destacar que la modalidad EL estuvo presente en 3,219 municipios brasileños en 2022; esto representa un aumento del 87% en comparación con 2014.

De manera extensiva, la legislación brasileña permite IES de diferentes naturalezas: públicas (federales, estatales y municipales) y privadas (comunitarias, confesionales, filantrópicas y particulares). Según datos del INEP (2022), Brasil cuenta con 2,595 instituciones de educación superior en todo su territorio nacional, las que ofrecen prácticamente 9200 cursos en modalidad EL, siendo los centros universitarios los que concentran el 53%, seguidos por las universidades con el 35% (ver cuadro 3).

Otro dato importante que se debe conocer, dice relación con el porcentaje de universidades privadas y comunitarias en esta participación en la EL, ya que estas son la mayoría de sistema. Según la LDB, Ley n° 9.394/96, artículo 20, se entiende por institución de educación superior privada aquellas con fines de lucro en sentido estricto, es decir, aquellas que son instituidas y mantenidas por una o más personas físicas o jurídicas de derecho privado.

Por otro lado, las instituciones comunitarias son aquellas instituidas y mantenidas por una o más personas jurídicas, incluidas cooperativas de profesores y alumnos que incluyan representantes de la comunidad en su entidad mantenedora. Como ya hemos mencionado, pero es importante retomar aquí, este crecimiento en la oferta de cursos en modalidad EL en Brasil experimenta un rápido aumento a partir de 2016.



Cuadro 3. Cursos de Grado en Línea en 2022.

Institución	Total General de Cursos
Universidades	3.248
Centros universitarios	4.886
Facultades	983
CEFET/Ifed*	68
TOTAL	9.186

Fuente: Censo da Educação Superior 2022 - INEP/MEC

*Centros Federais de Educação Tecnológica e Institutos Federais.

Como puede observarse en el cuadro 4, existe una alta concentración de la oferta de la modalidad EL en la educación superior privada y comunitaria.

Cuadro 4. Cursos de Grado, en Línea, en 2022 en Universidades Privadas y Comunitarias

Institución	Cursos en Instituciones privadas	% Privadas
Universidades	2.716	83,6
Centros Universitarios	4.876	99,8
Facultades	980	99,7
Total	8.572	93,3

Fuente: Censo da Educação Superior 2022 - INEP/MEC

Complementariamente, en el cuadro 5 se aprecia la secuencia 2016-2022, que pasa de 1662 a un total de 9,186 cursos ofrecidos en este último año, lo que implica un crecimiento de más del 450%.

Cuadro 5. Crecimiento de los cursos en Línea 2016-2022.

Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Número de Cursos EL	1662	2108	3177	4529	6116	7620	9186

Fuente: Censo da Educação Superior 2022 - INEP/MEC

Contrario a lo anterior, se puede observar en el cuadro 6 cómo se comportan los datos de los cursos presenciales en este mismo período (2016-2022), los que se aumentan sólo un 30,8% en el periodo.



Cuadro 6. Comportamiento de los cursos presenciales 2016-2022.

Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Número de Cursos Presenciais	34.366	35.380	37.962	40.427	41.953	43.085	44.951

Fuente: Censo da Educação Superior 2022 - INEP/MEC.

Otra razón importante que se alinea con el objetivo central es el considerable aumento del número de instituciones de enseñanza superior en Brasil. Igualmente, el gran número de cursos en EL creados en los últimos años. La legislación actual, por ejemplo, es incapaz de supervisar más de 9.000 Cursos de EL. Otro factor importante es que, desde 2021, el número de estudiantes matriculados en cursos de EL ha superado el número de matriculados en cursos presenciales. Este escenario exige una nueva legislación y supervisión que tenga en cuenta esta nueva realidad educativa brasileña.

Distribución Desigual de la Educación Superior en las Regiones De Brasil

Otra variable interviniente en la oferta de educación superior en Brasil en la modalidad EL en su distribución geográfica. En la inmensa mayoría de los municipios donde existe educación superior, esta se debe a la presencia de instituciones de naturaleza privada y comunitaria, como se mencionó anteriormente; no obstante, su distribución no es equitativa en términos de presencia en el territorio nacional. La región Norte de Brasil es la menos atendida por la educación superior, seguida por la región Centro-Oeste. Por otro lado, la región Sudeste es la más atendida, posición que la separa considerablemente de la oferta en las demás regiones.

Para mayor información, en la figura 1 se puede apreciar el número de instituciones de Educación Superior presentes en cada región de Brasil, independientemente de la modalidad presencial o EL:

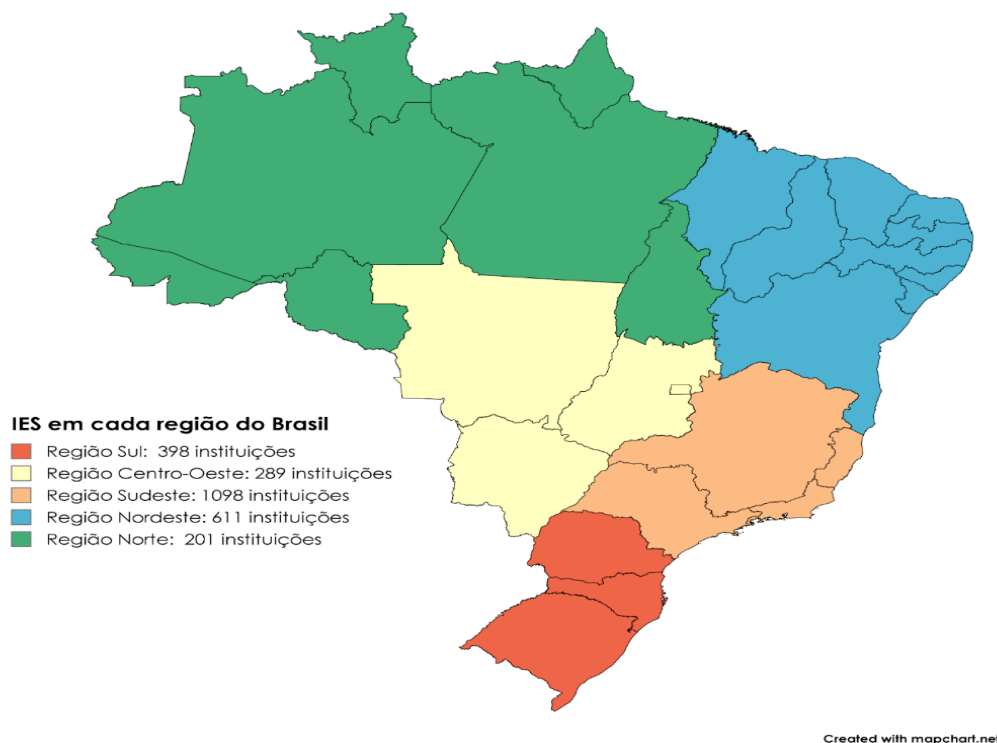


Figura 1. IES en cada región de Brasil. Fuente: Censo da Educação Superior 2022 - INEP/MEC.

Interesante resulta destacar que las IES mantenidas por la iniciativa privada corresponden mayoritariamente a los números relacionados con el crecimiento de la modalidad. Esto indica que las



instituciones mantenidas por entidades públicas no han avanzado en la oferta de educación en línea en sus propuestas de desarrollo institucional o dentro de su planificación de oferta.

Es importante destacar que el crecimiento de matrículas en la modalidad EL también se debe al aumento en el número de IES acreditadas para ofrecer esta modalidad, lo que ha llevado a un auge expansionista, incluso cuando las IES con EL representan aproximadamente un tercio en términos de cantidad en comparación con las IES acreditadas exclusivamente para la modalidad presencial, por ejemplo (INEP, 2022).

Un estudio que complementa lo señalado, es el realizado por Melo et al. (2023), que tuvo como objetivo investigar el rápido aumento de las matrículas en la EL en Brasil, analizando si este fenómeno promueve de manera efectiva la inclusión, equidad y calidad educativa, según lo preconizado por el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4) y el Plan Nacional de Educación (PNE). Los resultados obtenidos indicaron un crecimiento significativo de las matrículas a lo largo de la última década, sugiriendo una mayor inclusión y equidad en el acceso a la educación. Adicionalmente se identificaron desafíos relacionados con la proliferación de cursos, la calidad académica y la concentración de matrículas en algunas instituciones privadas con fines de lucro.

Teniendo en cuenta las cifras presentadas sobre la presencia de la enseñanza superior en las regiones de Brasil, es evidente que el nuevo marco legal también necesita abordar una política de incentivo para garantizar una presencia más equitativa en todas las regiones del país. Se debe prestar especial atención a un marco legal que incentive la oferta de educación superior, tanto presencial como EL, en las regiones norte y nordeste.

Justificaciones para la Revisión Legislativa para la el: Crecimiento Vertiginoso y Abandono

La relevancia de atender a nuestro objetivo se fundamenta en dos premisas principales. En primer lugar, la modalidad de Educación a Distancia (EL) está experimentando un crecimiento exponencial en Brasil. Datos recientes indican un aumento sustancial en la matrícula de estudiantes en cursos EL, lo cual refleja la necesidad de democratizar el acceso a la educación en un país de dimensiones continentales. Este crecimiento está impulsado por la flexibilidad y accesibilidad que la EL proporciona, permitiendo que estudiantes de regiones remotas o con compromisos variados puedan continuar sus estudios.

Paralelamente al crecimiento de la EL, se observa una preocupante tasa de abandono de estudios entre los estudiantes de esta modalidad. Según el Censo de la Educación Superior 2022 realizado por el INEP/MEC, la tasa de deserción en cursos EL alcanza un alarmante 59%. Este dato representa un desafío significativo para el sistema educativo brasileño, indicando que, a pesar del aumento en las matrículas, muchos estudiantes no logran completar sus cursos.

Estas dos premisas - el rápido crecimiento de la EL y la alta tasa de abandono - justifican la necesidad urgente de revisar y actualizar la legislación relacionada con la oferta de EL. Una legislación sólida y adaptada a las nuevas realidades tecnológicas y pedagógicas puede mejorar la calidad de la oferta educativa y reducir la deserción en las universidades brasileñas.

Por otra parte, el número de matriculados, en el año 2022 registró 5.112.663 estudiantes en cursos de grado presenciales y 4.330.934 estudiantes matriculados en cursos de grado de EL en las IES. Ante estos datos, surge la pregunta sobre el tiempo necesario para que los números de matriculados se iguallen entre las modalidades presencial y EL, así como el tiempo estimado para que el número de estudiantes en la modalidad EL supere el número de estudiantes en la modalidad presencial.

El crecimiento acelerado de la EL promueve la inclusión y la democratización de la educación en un país de dimensiones continentales, donde la educación presencial enfrenta limitaciones de alcance. Los datos indican la necesidad de revisar y mejorar los procesos evaluativos y regulatorios debido a la rápida expansión de la EL y la proliferación de centros en todo Brasil (Censo de la Educación Superior 2022 - INEP/MEC), que



actualmente superan la capacidad de monitoreo de los órganos del Ministerio de Educación (MEC). Es imperativo revisar la legislación referente a la oferta de EL para calificar los procesos y asegurar el mantenimiento de los criterios de calidad educativa. Esta revisión debe considerar especialmente los avances tecnológicos posteriores a 2017 y los impactos educativos derivados de la pandemia de COVID-19.

La evolución de los procesos evaluativos y regulatorios es esencial para garantizar la calidad de la oferta educativa, independientemente de la modalidad de enseñanza; por lo tanto, los Proyectos Pedagógicos de los Cursos (PPC) deben asegurar el cumplimiento de las Directrices Nacionales de Educación, con énfasis en la calidad. Además, es crucial cumplir con las normas relevantes y funcionales que impactan el mercado y la sociedad. La nueva regulación tiene el potencial de reducir significativamente la tasa de deserción.

La dinámica de la educación superior en Brasil, sea en la modalidad presencial o EL, enfrenta un desafío significativo relacionado con los altos índices de abandono antes de la conclusión del curso. Este fenómeno preocupa a educadores, administradores y formuladores de políticas educativas, ya que representa un desperdicio de recursos humanos y financieros, además de comprometer el desarrollo socioeconómico del país.

El abandono temprano de los estudiantes indica que muchos enfrentan dificultades para permanecer matriculados y completar sus cursos, sea por razones financieras, académicas o personales. Ante estos números preocupantes, surge la pregunta sobre los factores que han llevado a las IES brasileñas, independientemente de la modalidad de enseñanza, a enfrentar tasas elevadas de deserción por parte de sus estudiantes durante el período formativo.

Es crucial comprender estas razones para desarrollar estrategias efectivas de retención estudiantil. Según datos del Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) de 2022, la Tasa de Deserción Acumulada (TDA) es aún más pronunciada en la modalidad a distancia, registrando un 59%, mientras que en la modalidad presencial, este índice es del 58%. Esta diferencia, aunque pequeña, destaca desafíos específicos de la EL, como la necesidad de una mayor autonomía de los estudiantes, la potencial sensación de aislamiento y la falta de interacción presencial con compañeros y profesores.

En tal sentido, los datos analizados subrayan la necesidad urgente de intervención para mejorar las tasas de retención, ya sea a través de políticas de apoyo financiero, programas de mentoría, mejoras en la infraestructura tecnológica o la implementación de nuevos currículos con prácticas pedagógicas innovadoras que fomenten la participación y la motivación de los estudiantes.

Aquí cabe preguntarse: ¿cómo mejorar la calidad de la EL en su vertiginoso crecimiento, y al mismo tiempo mejorar las tasas de permanencia en la educación superior y contener las altas tasas de deserción? Las respuestas a estas preguntas podrían provenir de un nuevo marco legal que aborde tanto las políticas de oferta como las de inclusión y permanencia de los estudiantes.

Conclusiones

Es importante enfatizar que este estudio se propuso problematizar la necesidad de una nueva política para la EL en Brasil, con el objetivo de alcanzar la calidad esperada, especialmente en cuanto a la innovación en contextos de universidades. Este objetivo buscó responder al problema: ¿cuál es la nueva política pública para la educación superior brasileña en la modalidad EL para que contribuya a la innovación?

En este sentido, la nueva legislación vendría a actualizar el marco legal, especialmente a partir de 2017, que respondió bien a la época. Sin embargo, en la actualidad, dicho marco legal se encuentra desactualizado debido al momento histórico profundamente impactado por la pandemia de Covid-19, la inteligencia artificial y la velocidad y profundidad de las transformaciones en todas las esferas de la vida.

Los resultados apuntan al fenómeno de la democratización del acceso a la educación superior a través de la modalidad EL, que se populariza cada vez más en todo Brasil. La EL tiene un papel singular en la



democratización de la educación brasileña, ya que llega a lugares donde las universidades presenciales no han llegado. Asimismo, facilita la inclusión y permanencia de estudiantes que enfrentan restricciones de horarios fijos para estudiar, además de las barreras geográficas y económicas. La importancia de una nueva política pública para la educación superior brasileña en la modalidad EL será un mecanismo para garantizar su calidad en la oferta, y en consecuencia, contribuirá a la innovación de las universidades brasileñas, formando personas competentes para la vida y el mercado.

¿Y sobre el nuevo marco jurídico? Los resultados de la investigación llevan a concluir que es necesario un nuevo cuerpo legal para la EL en Brasil. Este debe necesariamente tener en cuenta las siguientes variables: la desactualización de la legislación vigente; el crecimiento vertiginoso del número de instituciones, cursos y estudiantes en la modalidad EL; una política inductiva para la oferta equitativa de EL en todas las regiones de Brasil; el incremento acelerado sin una supervisión adecuada de la modalidad y estrategias de inclusión y permanencia de los estudiantes.

De los estudios también se deduce que la nueva Política para la EL necesita reincorporar de manera incisiva la formación orientada al desarrollo de múltiples competencias a lo largo de toda la vida, una realidad hoy muy cuestionada por los críticos de la EL. Este enfoque debe contemplar no solo la adquisición de conocimientos técnicos específicos, sino también habilidades blandas como trabajo en equipo, colaboración y comunicación efectiva; competencias digitales como la producción de contenidos; competencias verdes, ecológicas o ambientales y, obligatoriamente, competencias emprendedoras como el aprendizaje continuo, no solo durante la graduación sino a lo largo de toda la vida.

Por otra parte, la ausencia de tecnología del MEC para acompañar el sistema de oferta de la EL, es decir, los sistemas de registro, seguimiento y monitoreo constituyen otro limitador para el sistema educativo brasileño. El MEC aún no ha aprendido a utilizar la tecnología en su favor, condición que potencia una realidad que deja el proceso de supervisión fuera del desarrollo de las tecnologías de la información, lo que desfavorece el proceso de monitoreo de la oferta de EL en Brasil.

A estas alturas, emerge la siguiente pregunta: ¿qué tiene que ver el uso de la tecnología o una buena herramienta de gestión con la cuestión de las nuevas políticas de EL en Brasil? Considerando la realidad actual del Ministerio de Educación, la garantía de un sistema digital de información y comunicación es extremadamente importante para que la nueva política tenga éxito, gane agilidad y capilaridad.

Del mismo modo, la definición y aprobación de este nuevo marco legal podría devolver la confianza en la modalidad y garantizar la tan ansiada calidad que actualmente centra el debate nacional.

Se considera por lo tanto, que el objetivo se ha cumplido, en la medida en que aporta avances al problema de investigación, y también al señalar las principales variables que deben tenerse en cuenta, según lo expuesto anteriormente.

Como limitación de este estudio, se reconoce que se ha basado fundamentalmente en el análisis documental y en los diarios de campo de los investigadores. Futuras investigaciones podrían seguir profundizando en el tema con datos primarios, escuchando a los implicados en la EL o incluso haciendo un estudio comparativo entre Brasil y otros países que ofrecen EL.

Referencias

ASSIS M S, Abranches, S P 2023. Modelos pedagógicos em Educação a Distância para formação continuada: Estudo de caso de escolas de governo da Justiça do Trabalho no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, 18(00)*: e023163, 2023. DOI: 10.21723/riace.v18i00.16234. Disponible en <<https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16234>. Consultado el: 23/04/2024.



Barreto M, Souza D N, Hees L 2023. Perception of managers on the implementation manual of distance education poles. *New Trends in Qualitative Research*, 17: e862. Disponible en <<https://doi.org/10.36367/ntqr.17.2023.e862>>. Consultado el: 23/04/2024.

Brasil. *Relatório GT EL: Psicologia, Enfermagem, Odontologia e Direito*. Brasília: Ministério da Educação, 2023.

Burgos, Ganga-Contreras y Montecinos (2022), Grupos de interés en la Gobernanza de la Educación Superior a Distancia, *Interciencia*. 47(12). 543-549.

Decreto nº 5.622 de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponible en <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm>. Consultado el: 05/03/2024.

Decreto nº 9057 de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponible en <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm>. Consultado el: 30/04/2024.

European Commission 2019. *Key Competences for Lifelong Learning*. European Union, 2019. Disponible en <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/297a33c8-a1f3-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>>. Consultado el: 04/04/2024.

Folha 2019. Ranking Universitário Folha (RUF - 2019). *Jornal Folha de São Paulo*. Disponible en <<https://bit.ly/3f6pExt>>. Consultado el: 27/04/2020

Freitas R A, Mauro R A, Cintrão J F F 2017. A contribuição da educação a distância para o desenvolvimento profissional. *Revista Brasileira Multidisciplinar*, 20(1): 06-19. Disponible en <<https://doi.org/10.25061/2527-2675/ReBraM/2017.v20i1.481>>. Consultado el: 23/04/2024.

Gil, A C 2010. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. Atlas.

IBGE. *Indicadores IBGE*. 31 jan. 2024. Disponible en <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm_2023_dez.pdf>. Consultado el: 15/03/2024.

INEP. *EL registra 3 milhões de ingressantes em 2022* Disponible en <<https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior/Educacao-Distancia-registra-3-milhoes-de-ingressantes-em-2022>>. Consultado el: 16/05/2023.

INEP. *Resumo técnico do censo da educação superior 2022*. Brasília-DF: Inep/MEC, 2024. Disponible en <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2022.pdf>. Consultado el: 31/03/2024.

INEP. *Resumo técnico do censo da educação superior 2021*. Brasília-DF: Inep/MEC, 2023. Disponible en <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_superior_2021.pdf>. Consultado el: 31/03/2024.



Lakatos, E M, Marconi, M A 2003. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. Atlas.

Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponible en <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Consultado el: 15/03/2024.

Marconi, M A, Lakatos, E M 2010. *Metodologia científica*. Atlas, 2010.

Mello, S L M, Meiriño, M J, Leal Filho W, Sampaio T N R 2023. Promoting inclusion and equity in Higher Education: Is this the role of distance learning in Brazil? . *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 31(118): e0233736.

Minayo, M C S, Deslandes, S F, Gomes, R 2007. *Pesquisa social: Teoria, método e criatividade*. 26. ed. Vozes.

Moore, M G, Kearsley, G 2008. *A educação a distância: uma visão integrada*. Thomson Learning, Cengage Learning.

Oliveira, F A, Santos, A M S 2020. Construção do Conhecimento na Modalidade de Educação a Distância: Descortinando as Potencialidades da Educação a Distância no Brasil. *EL em Foco*, 10(1): e799. Disponible en <10.18264/ELf.v10i1.799>. Consultado el: 23/04/2024.

Oparreira A, Lehmann L, Oliveira M 2021. O desafio das tecnologias de inteligência artificial na Educação: percepção e avaliação dos professores. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 29(113): 975–999.

Parecer CNE/CP N°: 5/2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Disponible en <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192>. Consultado el: 10/03/2024.

Parecer CNE/CP N°: 576/2023. Revisão da Resolução CNE/CES nº 7, de 18 de dezembro de 2018, que estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 e dá outras providências. Disponible en <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=251351-pces576-23&category_slug=agosto-2023-pdf&Itemid=30192>. Consultado el: 30/04/2024.

Portaria normativa nº 11, de 20 de junho de 2017. Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Disponible en <<http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2017-pdf/66441-pn-n11-2017-regulamentacao-EL-republicada-pdf/file>>. Consultado el: 10/03/2024.

Resolução nº 1, de 11 de março de 2016. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais

para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Disponible en <<http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2016-pdf/35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf/file>>.

Consultado el: 10/04/2024.



Resolução CNE/CES n.º 7, de 18 de dezembro de 2018. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104251-rces007-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192>. Consultado el: 30/04/2024.

Souza F W, Alexandre J W C, Andriola WW B, Cavalcante S M A 2022. Trajetória histórica da educação a distância (EL): do estudo por correspondência aos dispositivos móveis. *Educação em Debate, Fortaleza, ano 44(87)*: 174-191. Disponível em <<http://www.periodicos.ufc.br/educacaoemdebate/article/view/81183>>. Consultado el: 23/04/2024.

Severino, A J 2017. *Metodologia do trabalho científico*. Cortez editora.

Taleb N 2020. *Antifrágil: coisas que se beneficiam com o caos*. 19. ed. Best Business.

Tori R 2010. *Educação sem distância: as tecnologias interativas na redução de distâncias em ensino e aprendizagem*. Editora Senac São Paulo.

Yin, R K 2015. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Bookman editora.

World Economic Forum. *The Global Risks Report 2023*. 18th ed. Disponível em <https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2023.pdf>. Consultado el: 22/05/2023

World Economic Forum. *Future of jobs report 2023*. Disponível em <https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2023.pdf> Consultado el: 04/04/ 2024.