

Revista de Administración Pública

Online-Learning como soporte de capacitación y calidad para una Administración Pública Moderna

Gabriel Campuzano Paniagua*

Introducción

Nuestro mundo cambia y se transforma. A veces para empeorar e incrementar los problemas como con el deterioro y la gran contaminación ambiental en que vivimos, la escasez mundial de agua potable, el incremento del crimen organizado, ausencia de paz mundial, conflictos raciales y ataques criminales masivos desconcertantes, falta de desarrollo, marginación y exclusión sociales, lo que casi siempre altera y complica la naturaleza de los problemas y de sus impactos en las naciones del orbe. Sin embargo, y por fortuna, otras veces los cambios ofrecen oportunidades de mejora y de una convivencia social pacífica, tolerante y respetuosa. Como sucede, por ejemplo, con los descubrimientos científicos e innovaciones tecnológicas, las ventajas que proveen las TIC; la solidaridad mundial y la cooperación internacional, o con los desarrollos artísticos y culturales¹. Dentro de esta dinámica la globalización sigue impactando, positiva y negativamente a la sociedad contemporánea. Pero, dado lo impetuoso, agresivo y contradictorio que ha resultado el proceso en su dispersión por el planeta, la mayoría de las ocasiones sólo se pone énfasis en los malestares globales que provoca.

Aunque de hecho la globalización es un término ideal para adoptar un enfoque auténticamente multidisciplinario, porque abarca la totalidad de los fenómenos sociales actuales, ya que pueden estudiarse, desde una perspectiva sociológica, antropológica o cultural, o desde sus implicaciones económicas, políticas, ecológicas, etc.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, con estudios de Maestría de Administración Pública, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Candidato a Doctor en Ciencias Sociales en esa misma facultad. Profesor de tiempo completo en la FCPyS de la UNAM. Actualmente es Consejero Asesor de la Coordinación de Universidad Abierta y Educación a Distancia (CUAED) de la UNAM.

¹ En este sentido las designaciones de "Patrimonio Mundial de la Humanidad", material o inmaterial. Por ejemplo, en 2010 la comida mexicana fue designada patrimonio inmaterial de la humanidad. <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/17/politica/002n1pol>

Entre el amplio abanico de asuntos que se entrelazan y expanden con la globalización, se encuentran los desarrollos tecnológicos, la actividad de las organizaciones criminales, la modernización y las estrategias de desarrollo, los problemas del cuidado del ambiente natural o físico, la educación, la salud y muchos otros aspectos; incluso, sus resultados e impactos los podemos clasificar como “bienes” o “males” públicos mundiales (CEPAL, 2002). Por lo tanto, casi la totalidad de la actividad del mundo contemporáneo está enmarcada por el conjunto de procesos que llevan a la globalidad² a imponer la visión, el alcance y el peso de los procesos de carácter mundial o global –económicos, financieros, sociales, culturales, políticos– sobre los procesos internos, ya sean de carácter nacional o local, de los distintos países del orbe, generando lo que Stiglitz ha llamado “los nuevos malestares de la globalización”³.

1. Los riesgos globales del mundo contemporáneo

Una característica fundamental y actual de este fenómeno, es que casi todos los países del globo, gracias a las TIC, se ven vinculados en una gran red o redes de relaciones (de diversos tipos) que se arman, desarman y reconstruyen con una extraordinaria velocidad. Gracias a estas redes vinculantes, algunos de los problemas considerados hace unos años, erróneamente, sólo como locales o propios –como por ejemplo, las migraciones internacionales forzadas, escasez y contaminación de agua potable, erosión de suelos, especies en peligro de extinción, destrucción de bosques, discriminación, trata de personas, maltrato infantil, pobreza extrema– pueden ahora ser pensados como problemas globales, es decir, comunes, generalizados o mundiales y que para su solución, o cuando menos su administración, se requieren acciones globales, es decir, donde “ahora todos” aportan recursos, “todos” cuidan y “todos” hacen su parte.

En este sentido, por ejemplo, el *Foro Económico Mundial* (WEF por sus siglas en inglés) ha venido publicando desde 2006 el *Global Risks* (Riesgos globales) (<https://www.globalrisksreport2016>) que bajo las siguientes categorías: ambientales, sociales, geopolíticas, económicas y tecnológicas, agrupa los diferentes riesgos a los que se enfrentan los habitantes del planeta, las empresas, corporaciones, organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos. Los principales riesgos que el reporte ha venido trabajando en sus once años de vida, se refieren a los siguientes temas:

- 1) Migraciones involuntarias de gran escala;
- 2) Desempleo y subempleo;

² Pensada como la idea generalizada de que “ahora sí” todos estamos viviendo en un mismo mundo, en una misma sociedad mundial, con sus virtudes y problemas, y que “ahora sí” nos afectan o pueden beneficiar a “todos”.

³ Periódico *Reforma*, sección Negocios, página 4, martes 9 de agosto del 2016.

- 3) Inestabilidad social profunda;
- 4) Crisis fiscales y fallas en la gobernación nacional;
- 5) Ciberataques y fraude o robo de datos;
- 6) Eventos climáticos extremos;
- 7) Crisis y falta de agua potable;
- 8) Fallas de medidas para contrarrestar el cambio climático, y
- 9) Escasez de energéticos e inestabilidad de precios (electricidad, petróleo, gas) son, entre otros, algunos de los tópicos apremiantes que el Reporte WEF apunta y que las sociedades y sus gobiernos deben enfrentar con eficacia.

Todos los riesgos mencionados generan una amplia gama de interrelaciones, lo que incrementa sus potenciales efectos nocivos, y la necesidad de contar con Gobiernos de una gran visión estratégica de futuro y con personal altamente capacitado y profesionalizado para enfrentar dichos riesgos. Esta amplia gama de riesgos, impactan la vulnerabilidad de la vida y la viabilidad del planeta, máxime si las administraciones públicas son obsoletas o están en la ruta de caer en esa condición incapacitante que puede conducir al caos.

Por ejemplo, algunos acontecimientos trágicos en nuestro país⁴ nos señalan la urgencia y las dificultades para lograr el respeto amplio de los derechos humanos, la batalla contra la contaminación ambiental, la lucha contra la pobreza extrema, los problemas de salud pública, la prevención frente a las contingencias naturales, etc. y deben hacernos reflexionar sobre lo fundamental que resulta superar la obsolescencia gubernamental y contar con una administración moderna, eficiente, profesionalizada, en constante capacitación y actualización y que, además, rinda cuentas a la sociedad sobre el uso adecuado de los recursos públicos y de los resultados obtenidos. En suma, se necesita una administración pública que pueda dar cauce de manera ágil a la solución de los problemas y las demandas ciudadanas, con alta calidad y utilizando de manera responsable y transparente los recursos públicos, por cierto, escasos. Sin embargo, las transformaciones de la sociedad contemporánea, empujadas por el amplio y sorprendente incremento de la información, el conocimiento, la innovación tecnológica, la interactividad y disrupción provocada por las

⁴ Pensemos, por ejemplo, en la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, los periodistas desaparecidos o hallados muertos, los feminicidios no resueltos en Ciudad Juárez, Chihuahua, o en el Estado de México, la creación de autodefensas, las fugas del narcotraficante el "Chapo Guzmán", las contingencias ambientales gravísimas que afectan a la Ciudad de México, así como las sequías al norte del país y las inundaciones al sur, etc. Son situaciones que demuestran con una gran crudeza y realismo la incapacidad gubernamental para la atención efectiva y expedita de estos asuntos.

TICs, *la nueva economía*⁵ y la gran competencia en los mercados globales y nacionales, así como la aparición de nuevas necesidades sociales, dificultan las tareas de la Administración Pública.

2. Las organizaciones que aprenden

Es en este entorno, subordinado a continuas metamorfosis, las organizaciones que quieren seguir siendo la mejor opción para los ciudadanos, clientes, beneficiarios, usuarios o consumidores, y para la sociedad en su conjunto; deben transformarse en organizaciones horizontales, flexibles y con una capacidad mayor de aprendizaje, (incrementándola y manteniéndola).

Esta vorágine de transformaciones ha resultado muy acelerada. Podemos afirmar que la aparición de la triada sociedad de la información, sociedad del conocimiento y sociedad del aprendizaje (SICA) se ha suscitado muy rápido, fue un paso muy acelerado, en virtud de que como sociedad-mundo (Wallerstein) estábamos acostumbrados a procesos más acompasados⁶.

La sociedad de la información y del conocimiento con las TICs como ariete, ha impulsado una aceleración en los cambios que acosan a todas las organizaciones. Para adecuarse a la misma, en muchas regiones del planeta, se han tenido que materializar adecuaciones pertinentes para que las organizaciones mantengan su vigencia y su permanencia en el mundo de los negocios, la educación, la política u otros segmentos de la actividad humana, lo cual resulta vital en el entorno contemporáneo matizado por la intensa competencia a nivel nacional e internacional.

⁵ Según Castells (2000), la nueva economía o economía del conocimiento "se desarrolla de forma desigual y de forma contradictoria, pero se desarrolla en todas las áreas del mundo". Veamos sus características principales: a) Economía del conocimiento y la información. Es decir, tiene como base de producción, creatividad, innovación, calidad y competitividad a la información y al conocimiento; b) Economía global, esto es, una economía constituida y armonizada globalmente y que funciona en tiempo real gracias a las TICS. Significa la reorganización del espacio económico mundial, que comprende el movimiento transnacional de bienes, servicios, capitales, tecnologías, personas, pero fundamentalmente capacidad de producción o de montaje internacional, más que exportar, la industria automotriz es un buen ejemplo, con sus plantas de armado y montaje de vehículos diseminadas en todo el mundo; c) Una economía que funciona en redes. No es una economía que es de Internet, se anuncia en Internet, distribuye por Internet, vende por Internet, hace algunas operaciones por Internet. Pero no es la economía que está en Internet. Se organiza y funciona estratégicamente en redes de productores pero también en redes de consumidores.

⁶ Tomemos en consideración, por ejemplo, que entre la revolución de la agricultura y la revolución industrial transcurrieron alrededor de siete mil años. En cambio, de la revolución industrial, con sus organizaciones y sistemas de fábrica, a la revolución digital o de la información, pasaron sólo 200 años (1780-1975-80) y pasamos a un tipo nuevo de sociedad, las sociedades "post-capitalistas", "post-industriales", "sociedades de la información", y "sociedades del conocimiento". Y estamos, ahora en el umbral de la era de la educación, la creatividad y la innovación. Los cambios y transformaciones no dejan de acontecer. Puede verse el apartado *Escenarios actuales y futuros de la educación*, en el texto de José Joaquín Brunner (2003) *Educación e internet, ¿la próxima revolución?*, pp. 143-156.

Estas características del momento actual (TICs) y de la nueva economía (información y conocimiento) determinan una rápida evolución de los saberes y una gran intensidad de innovación. Frente a esta economía y sociedad rápidamente cambiantes, los gobiernos, escuelas, universidades, empresas y varias organizaciones, comunidades y personas deben “equiparse” de nuevas competencias y de nuevas cualidades para sobrevivir y prosperar en las sociedades actuales, que se encuentran en permanente estado de turbulencia, ya sea tecnológica, económica, política, científica, incluso, socialmente hablando. De este modo, se van generando consecuencias para el sistema educativo y de formación profesional, y para los mercados del trabajo, así como también para la forma de organización de las empresas y de los mercados. Puesto que bajo la globalización y la sociedad del conocimiento se fuerzan cambios en las personas y en las organizaciones, porque ya no se aprende para la vida sino que debe *aprenderse durante toda la vida, o la educación permanente (life long learning)*. Por supuesto, si esto es válido para las personas, también lo es para una amplia gama de organizaciones, incluidos los gobiernos y las administraciones públicas, los cuales también deberán incorporarse rápidamente a estos procesos, para mantenerse vigentes y no caer en la obsolescencia y la ineficacia, para lo cual se necesitan grandes esfuerzos en la actualización permanente del personal al servicio del Estado y así propiciar un mayor conocimiento al seno de las administraciones públicas, orientándose a organizaciones que aprenden y sean generadoras de conocimiento⁷.

Como podemos deducir del párrafo anterior, para las organizaciones públicas es un reto ineludible, en razón de sus funciones estratégicas y

⁷ Alice Lamm (2002, citando a Polanyi, 1962), señala que gran parte del conocimiento humano es tácito. Esto es especialmente cierto en las competencias operativas y el saber práctico adquirido por la experiencia. El conocimiento de este tipo se orienta a la acción y es personal, lo que puede hacer muy difícil su formalización y comunicación. A diferencia del conocimiento explícito que puede ser formulado, resumido y transmitido en el tiempo y en el espacio independientemente del conocimiento de las disciplinas, la transmisión del conocimiento tácito requiere una interacción estrecha entre los individuos a través de la cual éstos llegan a un entendimiento común y a una confianza entre ellos. Los principales métodos para la adquisición y acumulación de estas dos formas de conocimiento son también diferentes. El conocimiento explícito se puede generar por medio de la deducción lógica y se adquiere por medio del estudio formal. Por el contrario, el conocimiento tácito solamente se puede adquirir a través de la experiencia práctica en un contexto relevante, es decir, “aprender haciendo”. Aunque conceptualmente es posible distinguir entre conocimiento explícito y conocimiento tácito, en la práctica no están separados ni aislados. Nonaka y Takeuchi (1995) mantienen que el conocimiento nuevo se genera por medio de la interacción dinámica y la combinación de estos dos tipos. Pero no todas las empresas tienen la misma capacidad de fomentar esta interacción ni tampoco dan la misma importancia relativa a estos dos tipos de conocimiento. Y lo que es más importante, la creación del conocimiento nuevo requerirá el uso y la creación del conocimiento tácito. Polanyi (1962) considera que el origen de todo conocimiento humano está en la intuición. *Así pues, el aprendizaje y la capacidad de innovación de una organización depende absolutamente de su capacidad de movilizar el conocimiento tácito y de fomentar su interacción con el conocimiento explícito*. En mi opinión, la mejor forma de lograr esta interacción, es a través del *e-learning* que permite esa conjugación al conjuntar la actualización de los dos tipos de conocimiento en el centro laboral.

compromiso social, evitar la obsolescencia y mantenerse a la vanguardia. Es decir, estamos ante un imperativo de primera magnitud, insuperable sin voluntad y acciones concretas.

Bajo esta perspectiva, la educación a distancia (EAD), el aprendizaje móvil o en todo lugar (*mobile learning*), y *e-learning* (aprendizaje por medios electrónicos) aparecen en escena como opciones interesantes para la formación, actualización y capacitación profesionales del personal de la administración pública. Aun cuando la realidad e instrumentación del *e-learning* es compleja, gracias a las TICs, especialmente Internet, se han abierto en el presente siglo nuevas perspectivas para ampliar los horizontes de la educación y actualización profesionales con múltiples oportunidades y ventajas⁸.

3. Un poco de historia reciente

The New York Times publicó el 2 de noviembre de 2012, un artículo de Laura Pappano en el que se declaraba que ese año había sido el año de los MOOC⁹ (acrónimo en inglés de *Massive Online Open Courses*, cursos en línea masivos y abiertos). Precisamente por su presencia masiva y la gran difusión de que fueron objeto, durante este periodo, se contempla un impresionante *boom* (de oferta educativa de nuevas “universidades virtuales” exclusivamente con programas a distancia, en línea y móvil.

Los MOOC son cursos a distancia, mayormente gratuitos y accesibles por internet, a los que se puede inscribir cualquier persona y prácticamente

⁸ Son varios los autores y estudios que revisan la complejidad de esta modalidad de la educación profesional actual. El análisis de varios modelos de *E-learning* en la práctica actual, da como resultado una variedad interesante de propuestas y formas organizativas de las diversas dimensiones o componentes que conforman los “modelos” del *E-learning*. Por ejemplo, J. Salinas (2004) ha propuesto un modelo basado en tres dimensiones; Alberto Sangrà (2008) se ocupa de analizar cinco dimensiones; Lorenzo García Aretio (2014) también se basa en tres dimensiones en constante interacción; y B.H. Khan (2001, 2015) propone su modelo con ocho dimensiones. El común denominador de todos estos modelos son las tres dimensiones básicas: *pedagógica, tecnológica y organizativa*. Por mi parte, para el caso de la sociedad mexicana y de las administraciones públicas del país, considero deben agregarse otras dimensiones, tales como: *de pertinencia, ética y de calidad, cultural y de reconocimiento social y de gestión estratégica*.

⁹ “Mucha gente piensa que los MOOC son la innovación tecnológica en educación más importante de los últimos 200 años. E incluso Clayton Christensen, el famoso profesor de la *Harvard Business School* que acuñó el término “tecnología disruptiva”, piensa que los MOOC se pueden considerar disruptivos. ¿Realmente los MOOC son una revolución o son una simple moda? Aunque los MOOC ya existían desde unos pocos años antes como una herramienta de aprendizaje colaborativo, su uso se limitaba a usuarios con un perfil muy concreto; sin embargo, el año 2012 ha sido el año en el que los MOOC han pasado a ser conocidos y usados por el “gran público”. Véase el estupendo artículo de Pedro Pernías Peco y Sergio Luján Mora (2014) “Historia, definición, tipología y valoración de los *Massive Open Online Courses* (MOOC)”, en la revista virtual del Centro de Comunicación y Pedagogía. Disponible en <http://www.centrocp.com/los-mooc-origenes-historia-y-tipos/>. Consultada en abril del 2015.

no tienen límite de participantes. En español también se han usado otros términos, tales como CAEM (Curso Abierto en línea Masivo), COMA (Curso Online Masivo y Abierto) o CALGE (Curso Abierto en Línea a Gran Escala); sin embargo, el que mayormente predomina es el término original.

El desarrollo de los MOOC está íntimamente ligado a dos fenómenos muy importantes de los últimos años: el primero se refiere a la iniciativa de los REA¹⁰ –Recursos Educativos Abiertos– (en inglés *Open Educational Resources*); y el segundo, al Aprendizaje Social Abierto (*Open Social Learning*).

Los cursos MOOC no se diferencian mucho de los cursos tradicionales en línea que existen desde hace años, ya que también tienen un temario, materiales específicos, multimedia, lecturas, actividades para evaluar y foros de discusión. Sin embargo, un análisis más concreto, revela que el comportamiento de los alumnos de un curso MOOC es distinto al comportamiento que presentan en un curso en línea tradicional; el carácter de masivo implica que en un curso puedan coexistir decenas de miles de alumnos al mismo tiempo, creando un ambiente que puede permitir que surjan ciertas dinámicas y que se puedan realizar ciertas actividades educativas que no se pueden dar cuando el número de alumnos es reducido.

En estos tiempos somos testigos también de una **conjunción o convergencia de modalidades educativas** y de la ampliación de ofertas educativas universitarias, en las que se brindan diversas combinaciones muy interesantes de estudios a distancia y de clases en aula, de sistemas móviles (*mobile learning*¹¹), sistemas abiertos, tutorías presenciales y personalizadas.

Esta convergencia, se produce en momentos en que la sociedad y **las economías globales y nacionales reclaman**, cada vez con mayor fuerza, la actualización y capacitación permanentes del capital humano, tanto desde la perspectiva personal como desde las necesidades estratégicas del desarrollo, innovación y competitividad de las organizaciones de

¹⁰ UNESCO (2015) Directrices para los Recursos Educativos Abiertos (REA) en la Educación Superior. París: Ediciones UNESCO.

¹¹ Durante 2012 y 2013, la UNESCO publicó una serie de documentos de trabajo sobre el "aprendizaje móvil", cuyo propósito es lograr una mayor comprensión de cómo las tecnologías móviles pueden ser utilizadas para mejorar el acceso, la equidad y la calidad de la educación en todo el mundo. La Serie está dividida en dos subgrupos: en seis de los documentos se analizan las iniciativas de aprendizaje móvil y sus repercusiones en las políticas públicas, y en otros seis estudios se examina cómo las tecnologías móviles pueden servir de apoyo a los docentes para perfeccionar sus prácticas. Dos estudios temáticos adicionales completan la Serie. Uno de ellos destaca las características comunes de las iniciativas de aprendizaje móvil que han tenido éxito, y señala cuáles son las políticas que las sustentan. El otro aborda las repercusiones que podrán tener las tecnologías móviles en el futuro.

distinta naturaleza y alcance. Por ejemplo, las relaciones que se dan entre corporaciones de investigación biomédica y robótica, laboratorios farmacéuticos, la investigación científica universitaria, diferentes entidades gubernamentales y organizaciones empresariales transnacionales, entre muchas variantes, arrojan retos singulares a los profesionales de estas ramas, que no cuentan con la preparación suficiente o la actualización necesarias para coordinar este complejo entramado de relaciones e intereses múltiples, provocando resultados que podrían ser negativos.

En una vasta red de necesidades de actualización permanente, también se presentan una serie de opciones y oportunidades para el uso del *E-Learning*, que con sus características de flexibilidad, alcance, diversidad, oportunidad, acceso ilimitado, entre otras, aparece como un instrumento idóneo y ágil para satisfacer la gran demanda al respecto.

Este pujante marco de referencia permite, entonces, abonar y cultivar el surgimiento de novísimas propuestas de educación abierta y a distancia, “en línea” o “móvil”, ofertadas desde distintos puestos de mando, universidades, consultorías o centros de asesoría cuyas sedes pueden estar, o no, en países muy distantes al de los educandos.

4. Un ejemplo lejano (en el tiempo) pero cercano (en aplicación y propósitos)

El más remoto antecedente de las modalidades que comentamos líneas arriba, lo constituye la *educación por correspondencia*¹². En efecto, el primer antecedente conocido que se publica es el del periódico *La Gaceta de Boston* y data del 20 de marzo de 1728, donde el profesor de taquigrafía, y pionero de la educación a distancia por correspondencia, Caleb Phillips¹³, anuncia su curso de taquigrafía a distancia, invitando a las personas de todo el país “deseosas de aprender” sobre la materia, a inscribirse para recibir sus lecciones semanalmente y garantizando que serían instruidos y enseñados perfectamente, como si vivieran en Boston. Sin embargo, otros autores prefieren marcar el inicio de la educación a distancia a partir del siglo XIX con las escuelas y colegios comerciales por correspondencia.¹⁴

¹² En realidad, la Educación abierta, a distancia y en línea tiene raíces históricas muy amplias, de más de trescientos años. Sólo se refieren algunos hitos significativos para no desbordar el objetivo del presente artículo.

¹³ Hölmberg, Borje, (1995) “The evolution of the character and practice of distance education”, *Open Learning*, Vol. 10, # 2, pp. 47-53: “There is even an indication that distance education may have been provide as early as 1728. In the Boston Gazette of 20 March, 1728, ‘Caleb Phillipps, teacher of the New Method of Short Hand’ advertises that any persons in the Country desirous to learn this Art, may by having the several lessons sent weekly to them, be as perfectly instructed as those that live in Boston” (BATTENBERG, RW. The Boston Gazette, Marc 20, 1728. Epistolodidaktika 1971: 1, pp. 44-45). También puede verse del mismo autor “Theory and practice of distance education”, Routledge, London, 2001, especialmente, Cap. 1, pp. 1-17.

¹⁴ Bates, *op. cit.*, p. 23.

Unos años después, aparecen las famosas lecciones de matemáticas, filosofía y física, que bajo el título de “*Cartas a una princesa alemana*” se publican en 1768-1772, y consisten en una recopilación de las lecciones, que el gran matemático Euler preparó para instruir por correspondencia a la nobleza de la Prusia de Federico II¹⁵.

Años más tarde, en el siglo XIX, Sir Isaac Pitman inicia en Inglaterra, en 1840, la enseñanza por correspondencia, al anunciar sus cursos de taquigrafía, mecanografía y bíblicos. El recién establecido servicio postal inglés (*penny post*) propicia el entusiasmo por la educación vía postal, ya que era un servicio eficiente y barato. Para corregir las lecciones y ejercicios de los diferentes cursos que ofertaba, Pitman organiza y formaliza en 1843, la *Phonographic Correspondence Society*, que también tenía como propósito promocionar e impulsar los estudios por correspondencia de dichas materias¹⁶. Esta sociedad fue la precursora de lo que después serían los *Correspondence Colleges* de Sir Isaac Pitman. Como bien apunta García Aretio (2002:57) “...con esta enseñanza de la taquigrafía combinada con el estudio de las Sagradas Escrituras, había nacido la comunicación didáctica no presencial y bidireccional a través del correo”.

Por su parte, la Universidad de Londres (creada en 1836), inició en 1850 su oferta de cursos a distancia vía postal para los residentes de sus colonias lejanas, como la India y Australia. Derivado de esta primera iniciativa, inaugura en 1858 su *Programa de Estudios Externos* (Kaye, 1981; citado por García Aretio, 1999:23). Hay que señalar que esta organización universitaria inglesa, tenía como misión exclusiva llevar a cabo exámenes para certificar los conocimientos y, de ser el caso, otorgar grados, pero no impartía docencia. La enseñanza era impartida por otras instituciones autorizadas por la Universidad de Londres, que contaban con autonomía para enseñar, pero no para evaluar a los estudiantes (Rumble y Keegan, 1982; citado por García Aretio, 1999:23).

¹⁵ Puede verse: García Aretio (2002:56). Igualmente puede verse la siguiente página web: http://www.swissinfo.ch/spa/cultura/Basilea_festeja_a_su_gran_matematico.html?cid=5837372

¹⁶ “A hundred years later we find more conclusive evidence of distance education in our sense. An advertisement in English in ‘Lunds Weckoblad’, No. 30, 1833, a weekly published in the old Swedish university city of Lund, offers Ladies and Gentlemen’ an opportunity to study ‘Composition through the medium of the Post’ (Baath 1980. p. 13 and Baath 1985, p. 62). Another early attempt to organise distance education was made in England by Isaac Pitman who reduced the main principles of his shorthand system to fit into postcards. He sent these to students, who were invited to transcribe into shorthand short passages of the Bible and send the transcription to him for correction. This teaching of shorthand combined with a study of the Scriptures began in the year 1840 when in the United Kingdom the uniform penny postage was introduced. In 1843 the Phonographic Correspondence Society was formed to take over these corrections of shorthand exercises. It was the beginning of what was later to become Sir Isaac Pitman Correspondence Colleges (Dinsdale 1953, p. 573; Light 1956; *The Times* of 24 December, 1952)”. Citado por Hölmborg, Borge (1995).

A partir de 1858, este sistema fue mucho más abierto dado que posibilitaba a cualquier persona, que superase una prueba de entrada y pagara las respectivas cuotas para la presentación de los exámenes correspondientes y la obtención de títulos. Esta circunstancia estimuló el nacimiento de varias instituciones y *colleges*, por ejemplo, la creación del *Foulks Lynch Correspondence Tuition Service*¹⁷, especializado en contabilidad (1884) (;) y el *College Universitario por Correspondencia, Cambridge*¹⁸ (1887), con la misión de preparar estudiantes para la obtención de los grados externos de la Universidad de Londres, (en 1965 este *college* fue asumido por el *National Extension College*¹⁹).

En 1875 la Real Comisión del Servicio Civil inglés estableció nuevos concursos de oposición para ingresar al servicio civil, al servicio postal, o al servicio de aduanas. George Skerry, funcionario del servicio civil, percibió muy bien que los aspirantes a las plazas de las distintas áreas de la función pública, no contaban con la suficiente preparación para acreditar los concursos de oposición. Bajo esta percepción, concibió la idea de establecer un pequeño centro de capacitación *para preparar a los candidatos que el servicio civil inglés necesitaba*. Así fue como en 1878 creó el *Skerry's College*, en Edinburgh²⁰, dedicado exclusivamente a preparar al personal que la administración pública inglesa demandaba en ese tiempo.

Adicionalmente también se dedicaron a preparar estudiantes que deseaban presentar los exámenes para ingresar a las universidades, al estilo de los *colleges* que trabajaban en coordinación con la Universidad de Londres, trabajando fundamentalmente por medio de la educación a distancia por correspondencia.

El *Skerry's College*, fue un centro de entrenamiento y de preparación muy exitoso, que cumplió adecuadamente el propósito para el cual fue creado. Sin embargo, a partir de 1960 empezó a declinar en su actividad, debido a la ampliación del sistema educativo público y a la disminución del interés de la población por ingresar a trabajar en la administración pública. El cierre del *Skerry's College* se llevó a cabo en 1970, casi un siglo después de su creación. En la actualidad, los servidores públicos del país y de nuestro continente, cuentan con Programas y servicios similares para su evaluación y promoción²¹.

¹⁷ Madison, David "A brief history of distance education", <http://www.1888articles.com/a-brief-history-of-distance-education-0774r9vw8u.html>, consultado y guardado el 21 de mayo del 2008.

¹⁸ Holmberg (1995:2, versión digital).

¹⁹ Holmberg (1995) citando a H. Perraton (1978:1); García Aretio (2002:58); Barberà, *et al.* (2006:33).

²⁰ Holmberg (1995:2, versión electrónica).

²¹ También puede verse el documento del CLAD, denominado: "Situación actual de la capacitación interactiva a distancia de funcionarios públicos: oportunidades, potencialidades y limitaciones para la realidad iberoamericana", de Néstor Arboleda Toro <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/>

5. Repercusiones de la Educación Abierta, a Distancia y en Línea

Desde su aparición la Educación Abierta, a Distancia y en Línea (EADL) ha tenido una repercusión muy importante en el ámbito del aprendizaje. Son diversos los campos del quehacer educativo en los que las modalidades de enseñanza-aprendizaje, agrupadas bajo esta denominación, han tenido grandes aportaciones e impactos sustanciales, su influencia positiva y benéfica continuará en expansión e incremento. Para no saturar este trabajo, con el amplio espectro de aportes, veremos brevemente los dos primeros que considero más relevantes:

- a) Formación, actualización y superación permanente del personal académico;
- b) Formación profesional, actualización y educación continua;
- c) La educación no formal;
- d) Tendencias de innovación para los sistemas educativos, y
- e) La educación superior y en la educación en general.

a) Formación, actualización y superación permanente del personal académico

No hay duda que la EAD, en conjunción con las TIC's, se ha convertido en una poderosa y provechosa opción para impulsar procesos ampliados de actualización y formación permanente de los profesionales de casi cualquier disciplina o campo laboral. Según Hilary Perraton (2000), tratando el tema de la actualización y preparación de la planta magisterial, señala que en muchos de los países llamados "en desarrollo" se comprueba que la formación a distancia puede beneficiar a amplios grupos de profesores y esto, a su vez, puede tener repercusiones decisivas en el desarrollo de los sistemas educativos nacionales. Por consiguiente, la utilización del aprendizaje abierto y a distancia (o en línea), con fines de preparación y actualización del profesorado, puede ser una estrategia importante cuando hace falta ampliar, superar y modernizar el sistema educativo público y, por consiguiente, mejorar la calidad del mismo.

Sin embargo, pudiera existir "un cabo suelto", que se refiere a la inversión y a las tareas que se llevan a cabo para el equipamiento e infraestructura tecnológicas, pero olvidando o dejando de lado la necesidad de ampliar los conocimientos y las competencias de los profesores en el uso intensivo y adecuado de las TIC's con fines educativos. En dicho caso, las autoridades educativas están obligadas a mejorar sus sistemas de planeación, para evitar esos cabos sueltos y potenciar al máximo el uso apropiado de las tecnologías.

En otros casos, cuando hay necesidades de formación inicial (en algunas regiones apartadas y donde se carece de programas educativos formales,

docentes y edificios adecuados), o en los casos de actualización de profesionales con cierta antigüedad (casos de nuevas metodologías, modificaciones a programas gubernamentales, incorporación de nuevos procesos, cambios legislativos y nuevas formas de ejecución, etc.), además de recurrir a instituciones y programas dedicados a la formación profesional, el personal de las administraciones públicas puede ser partícipe de programas de actualización o capacitación a distancia y en línea, que ofrecen las universidades nacionales o del extranjero a fin de mejorar sus habilidades, competencias y calidad profesionales.

b) Formación profesional, actualización y educación continua

Uno de los aspectos más relevantes en el mundo contemporáneo y de la dinámica económica y productiva de los últimos años (dinámica que impone la nueva economía), es que se ha generado una alta demanda de profesionales y técnicos, permanentemente capacitados y actualizados, a la par que van surgiendo y desarrollándose nuevas profesiones, en un sentido transdisciplinario o multidisciplinario, lo que presiona a las personas a la actualización permanente. Así pasamos del “estudiar para la vida al estudiar toda la vida”, o a la “educación permanente”²², como ya señalamos anteriormente.

Los Sistemas de EAD han tenido un papel importante no sólo contribuyendo a la actualización y capacitación laboral que puede influir positivamente en el desarrollo de la productividad y la competitividad en los mercados nacionales, sino también ayudando a las personas a mejorar sus perspectivas de vida y de empleo en un entorno donde las condiciones cambian a un ritmo vertiginoso. En este aspecto, el papel del aprendizaje abierto, a distancia y en línea, en el campo de la educación técnica y profesional es de vital importancia, y puede orientarse a dos ejes principales:

1. Responder de manera efectiva a la creciente demanda de formación profesional, actualización y superación por parte de adultos, laboralmente activos, con dificultades para acceder a la capacitación en instituciones tradicionales, ya sea por falta de flexibilidad horaria o por problemas de ubicación y de desplazamiento, y
2. Contribuir a la inserción social de aquellos que se encuentran en una posición desventajosa, como los desocupados, discapacitados, mujeres y minorías étnicas (UNESCO, 2002).

²² La importancia de esta política educativa queda clara en la siguiente cita: “En el caso de la UNESCO no es posible entender su acción en educación sin tener en cuenta los dos postulados que van a condicionar toda su labor educativa, es decir, la democratización de la educación y la educación permanente. En relación con la Unión Europea se sostiene que una educación a lo largo de toda la vida es la base fundamental para la ciudadanía activa y la empleabilidad en la Europa del siglo XXI”. Sabán Vera, Carmen (2009) “Educación permanente y aprendizaje permanente: Dos modelos teórico-aplicativos diferentes”, *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 52 (2010), pp. 203-230.

El aprendizaje abierto y a distancia en el campo de la educación profesional y técnica abarca un panorama variado y diverso. Varias universidades y otras organizaciones y empresas privadas participan en estas actividades, constituyendo un aporte fundamental al desarrollo de los recursos humanos, por ejemplo, en el campo de las Ciencias de la Salud. Señalo el caso del libro de Sherri Melrose, Caroline Park, and Beth Perry (2013) *Teaching Health Professionals Online: Frameworks and Strategies*²³, que demuestra cómo pueden aplicarse las tecnologías y las modalidades educativas que venimos tratando en cualquier campo de actividad. Es indudable que una mejor formación, capacitación y actualización constante, técnica y profesional, serán un factor importante para contribuir a que aumente la productividad del mercado laboral nacional y la calidad de su producción, y de los servicios que se ofrezcan, convirtiéndose en sectores más competentes²⁴. Por supuesto que esta formación profesional, también ayuda a los individuos a que mejoren sus perspectivas laborales y personales, ante circunstancias socioeconómicas en acelerada y continua evolución, pero contradictoriamente también en las etapas de crisis.

En términos generales, la aportación de la EADL, en estos ámbitos de acción, se refiere a:

- Responder con eficacia a la demanda, cada vez mayor, de los trabajadores adultos o de cualquier otra persona a quien resulta difícil asistir a actividades de formación tradicionales, debido a la falta de flexibilidad del horario laboral o de las escuelas y a la lejana ubicación de las sedes educativas;
- Brindar la oportunidad de adquirir competencias, o reforzar las existentes, a quienes se ven menos favorecidos por los sistemas educativos existentes: los desempleados, los discapacitados, las mujeres y las minorías étnicas y, en general a quienes no pueden asistir a centros de capacitación o escuelas tradicionales.

En este último caso, por ejemplo, nos encontramos el programa

²³ Puede verse, por ejemplo, el texto de Sherri Melrose, Caroline Park, and Beth Perry (2013) *Teaching Health Professionals Online: Frameworks and Strategies*, Canadá: AU press, Athabasca University, pp. 173. Disponible en: https://tecnologia2.files.wordpress.com/2016/04/teaching_health_professionals_online_libro-completo.pdf ...“En la introducción del texto se apunta que va dirigido a profesores de las ciencias y disciplinas de la salud, cuyo objetivo es inspirar a los estudiantes a sobresalir profesionalmente, ya sean en el campo de la enfermería, trabajo social, nutrición, fisioterapia, o pueden ser estudiantes que aún no han entrado en el campo elegido. Si usted enseña al menos algunos de sus cursos en línea, y le resulta difícil que sea eficaz, personalmente atractivo, y “real” a los estudiantes que enseña a través de Internet. Si esta es su historia, este libro es para usted”. p 1. (Consultado: abril del 2014).

²⁴ La CUAED de la UNAM ha desarrollado proyectos con diferentes instituciones, entre las que se encuentran las Secretarías de Educación Pública, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Economía, Salud y Relaciones Exteriores, organismos como CONAGUA, CONAPRED, CFE e instituciones educativas como la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM). <http://web.cuaed.unam.mx/proyectos-educativos-para-instituciones-y-empresas/>

de educación a distancia de la Maestría en Salud Pública, en la Escuela Rollins de Salud Pública de la Universidad Emory;²⁵

- En el sector privado, cada vez con mayor frecuencia, se está instrumentando este tipo de capacitación y actualización para sus cuadros, ya que les ofrece varias ventajas: el personal no tiene que desplazarse a otros sitios para tomar su curso de actualización o capacitación, lo hace en su centro laboral, lo que le permite continuar en contacto con sus colegas o compañeros de actividades, lo que puede generar un “círculo virtuoso” muy pertinente al compartir conocimientos e impulsar la calidad y la productividad. Al mismo tiempo, el personal se mantiene en contacto o en uso del equipamiento que ya utiliza para su trabajo, lo cual supone ventajas en tiempo, riesgos y economías (.P); por supuesto que puede resultar más barato un curso adquirido para un número amplio de participantes, a que cada uno asista por su cuenta a una institución educativa o de capacitación de manera individual. Finalmente, contribuye a generar un espíritu de equipo y de colaboración, cuando el personal se integra y va cotidianamente discutiendo y aplicando los conocimientos que se van adquiriendo paulatinamente, al estilo, por ejemplo, de los Círculos de Calidad de Ishikawa²⁶;

²⁵ El artículo en cuestión describe los esfuerzos de una escuela de salud pública para establecer un programa de Maestría en línea dirigido a estudiantes a nivel nacional e internacional. Describe los componentes elementales o críticos para el adecuado diseño e implementación de la educación a distancia: currículum, administración, instalaciones y finanzas, servicios de tecnología y de apoyo a los estudiantes, los recursos de aprendizaje y evaluación del programa, entre otros. Asimismo, hace referencia a los componentes de una buena coordinación para el desarrollo y éxito de los programas en línea. El artículo también puede verse como una guía práctica para el desarrollo de la estructura organizativa y todos los elementos necesarios para programas educativos en línea. El caso puede verse con detalle, en el interesante artículo *Planning and Implementing a Public Health Professional Distance Learning Program*. Disponible en: <http://www.westga.edu/~distance/ojda/spring81/escoffery81.htm>

²⁶ Ishikawa denominó originalmente a estos equipos de trabajo, como “Círculos de Control de Calidad”, desde los años 60 fueron introducidos en las industrias y talleres japoneses, han sido un elemento fundamental de participación de los trabajadores en las empresas que han implantado sistemas de mejora continua. Aunque esta filosofía de trabajo (colectiva, en equipo) no ha sido tan usada en las organizaciones occidentales. Se considera que pudiera tener una repercusión muy importante con ciertos ajustes y adaptaciones a la realidad de cada organización, porque esta práctica puede ofrecer mucho valor e impulso desde “el piso” a la gestión de la mejora continua y de calidad. La situación ideal de esta buena práctica se desprende del sentido original que les dio origen “grupos de trabajo dirigidos por sus propios supervisores, que desarrolla actividades de control de calidad voluntariamente”, aunque es indispensable que la organización tenga el liderazgo y la metodología de implantación que se oriente a tal fin. Por lo tanto, es imprescindible que se cuente previamente con una cultura de gestión especialmente enfocada al trabajo autónomo, en equipo y disciplinado, puesto que la confianza depositada en los trabajadores como responsables de la mejora de los procesos que integran sus áreas de trabajo es muy alta. De esta manera, los círculos de calidad, como ocurre con otras herramientas que integran buenas prácticas relacionadas con la mejora continua, no pueden desarrollarse sin un estilo de dirección participativo, comunicativo, basado en un liderazgo de corte situacional y en un entorno de delegación total de funciones a ciertos empleados (lo que hoy en día se conoce como *empowerment* en el ámbito empresarial). Véase el texto de Kaoru Ishikawa (1993) *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa*. Colombia: Grupo editorial Norma, pp. 209. En la EAD podríamos aprovechar, en algunos casos, esta interesante metodología de trabajo.

- En el ámbito gubernamental también hay varias experiencias que vale la pena mencionar. En el caso de México, mucha de la capacitación y actualización que llevan a cabo los funcionarios públicos ahora, está basada en sistemas a distancia. Por ejemplo, se ofrecen en línea cursos tales como: Nociones básicas de la Administración Pública Federal, Inducción al Servicio Profesional de Carrera, Curso para la certificación de capacidades técnicas específicas, entre otros²⁷;
- También está el caso de la amplia oferta educativa del INAP en *Línea* que con sus programas educativos, ofrece una importante opción de preparación profesional y de actualización para los servidores públicos. De esta manera queda patente la utilidad y viabilidad del *e-learning* en la actualización y preparación de los administradores públicos. Las decenas de egresados de sus varios cursos, diplomados y maestría así lo atestiguan;
- En el caso de Australia existen los Centros TAPE, y en los Estados Unidos los *Community Colleges*, que además de los estudios empresariales y de una variada formación técnica, también han contribuido a la formación en agricultura, en administración pública y en servicios sanitarios;
- Por supuesto, que la educación continua y la formación permanentes, constituyen un amplio campo de oportunidad, que todavía los gobiernos y los sectores empresariales, a pesar de su potencial y efectividad, no utilizan a plenitud. Es posible que amplios sectores de la población económicamente activa reconozcan la necesidad de actualización y formación permanentes. La EADL es el mecanismo idóneo para lograr cubrir esa necesidad social, en razón de sus sistemas descentralizados, flexibles, la estructura de sus programas, posibilidades de múltiples ligas de interrelación académica, y facilidad para indagar en varios centros educativos desde una sola computadora, entre otros. Por todo ello, las ventajas de la Educación Abierta y a Distancia son de alta rentabilidad para los participantes, las empresas y los gobiernos, en sus ineludibles tareas de actualización profesional permanente, y
- Finalmente, un aspecto que es muy deseable se refiere a una cooperación más intensa y dinámica entre instituciones educativas abiertas y a distancia y, entre éstas y las empresas, colegios de profesionales, gobiernos y otras organizaciones públicas y privadas, a fin aprovechar recursos, capacidades técnicas, especialidades exclusivas o específicas para ofrecer a los distintos sectores de la sociedad los cursos de formación, capacitación y actualización necesarios para lograr una base educativa nacional (sólida, suficiente y actualizada) que sirva de plataforma de arranque para el mejoramiento educativo y el mejoramiento de la competitividad económica nacional (UNESCO, 1997).

²⁷ Puede consultarse, por ejemplo, la página específica del SENASICA: <http://www.senasica.gob.mx/?id=776>

Para finalizar, simplemente señalaré dos aspectos que me parecen relevantes:

- 1) Que son pocos los estudios que se han realizado en nuestro contexto para el análisis de las enseñanzas bajo la modalidad *e-learning* en la formación profesional de servidores públicos en activo, factor que pudiera impulsar el desarrollo de organizaciones inteligentes y creadoras de conocimiento, porque el *e-learning* contribuiría a reforzar la interacción entre conocimiento tácito y explícito, aspecto vital en las organizaciones “que aprenden”, y
- 2) A pesar de lo limitado de los estudios alrededor del *e-learning* (dimensiones, campos de aplicación, evaluación de resultados, costos e impacto social) y de una baja utilización intensiva en el vasto campo publiadministrativo mexicano, esta modalidad está apareciendo como una estrategia formativa de verdadera importancia y de alta calidad para la capacitación de los servidores públicos en los diversos ámbitos de la formación profesional para el empleo y *en el empleo*, potenciando los saberes y el saber hacer de la administración pública mexicana.

Bibliografía

- Brunner, José Joaquín (2003). *Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, Manuel (:). (2001). “La Ciudad de la nueva economía”, conferencia pronunciada en el Salón de Ciento del Ayuntamiento de Barcelona, el 21 de febrero de 2000. Publicada en la *Revista MEMORIA* # 144, febrero de 2001, versión electrónica.
- CEPAL (2002). *Globalización y Desarrollo*. Versión electrónica. Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2002/S2002024.pdf>
- García Aretio, L. (2014). *Bases, mediaciones y futuro de la educación a distancia en la sociedad digital*. Madrid: Ed. Síntesis.
- García Sánchez, Jaime (2007). “La falacia de la ampliación de la cobertura educativa mediante la utilización de las NTIC y la Educación a Distancia en la Educación Superior en México”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 45 (2007), pp. 123-140.
- International handbook of e-learning* (1-40). London: Routledge.
- Khan, B. H. (2001). A framework for web-based learning. En B. H. Khan (Ed.), *Web-based training* (75-92). New Jersey: Englewood Cliffs.
- (2015). Introduction to e-learning. En B. H. Khan y M. Ally (Eds.),
- Perraton, Hilary. (2000). *Open and distance learning in the developing world*. Nueva York: Routledge.
- Salinas, J. (2004). *Cambios metodológicos con las TIC: estrategias didácticas y entornos virtuales de enseñanza aprendizaje*.

- Salinas, J. (2005). *La gestión de los entornos virtuales de formación*.
- Sangrà, A. (2008). *La integració de les TIC a la universitat: models, problemes i reptes* (Tesis doctoral no publicada). <http://tdx.cbuc.es/handle/10803/8947>
- UNESCO (1997). "Aprendizaje Abierto y a Distancia. Perspectivas y consideraciones de política". Versión electrónica.
- (2002). "Aprendizaje Abierto y a Distancia. Consideraciones sobre tendencias, políticas y estrategias". Versión electrónica.