



Impacto y desafíos de la gestión de la educación a distancia en las universidades argentinas

Impact and challenges of the management of distance education in Argentine universities

LIZITZA, Nahuel¹

Lizitza, N. (2023). Impacto y desafíos de la gestión de la educación a distancia en las universidades argentinas. *RELAPAE*, (19), pp. 158-171.

Resumen

El artículo presenta un estudio sobre la gestión de la educación a distancia en universidades nacionales argentinas y el impacto del proceso de validación del Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED). Se analiza la complejidad del sistema universitario para contextualizar la inserción de la educación a distancia e identificar los modelos de gestión. El abordaje metodológico se centra en la revisión sistemática de la documentación y normativas del Ministerio de Educación, de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y de las universidades nacionales que se han presentado en el primer proceso de evaluación del SIED. Por último, se presentan algunas consideraciones para la reflexión de los resultados que han surgido en el marco de la implementación del SIED.

Palabras Clave: Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED), gestión universitaria, educación a distancia.

Abstract

The article presents a study on the management of distance education in Argentine national universities and the impact of the validation process of the Institutional System of Distance Education (SIED). The complexity of the university system is analyzed to contextualize the insertion of distance education and identify management models. The methodological approach focuses on the systematic review of the documentation and regulations of the Ministry of Education, the National Commission for University Evaluation and Accreditation (CONEAU) and the national universities that have been presented in the first evaluation process of the SIED. Finally, some considerations are presented for reflection on the results that have emerged in the framework of the implementation of the SIED.

Keywords: Institutional Distance Education Systems (SIED), distance education, university management.

¹ Universidad de Palermo, Argentina/ nlizitza@hotmail.com

1. INTRODUCCIÓN

El impacto de las nuevas tecnologías de la información y comunicación durante el siglo XX ha generado la aceleración de las innovaciones tecnológicas en el campo de la educación. Estos cambios implicaron desafíos crecientes en la gestión universitaria y más precisamente sobre la gestión de la educación a distancia.

Actualmente, la educación a distancia pasó de ser una experiencia pedagógica relegada a tener un rol relevante en las ofertas educativas en las universidades argentinas. Este crecimiento ha sido acompañado por la sanción de normativas específicas a fin de articular y regular un complejo y heterogéneo sistema universitario. Dicho marco normativo atravesó largos debates, lo que implicó la necesidad de llegar a acuerdos y consensos. Se pueden destacar dos hitos normativos: uno es la sanción de la Resolución Ministerial 2641/2017, que establece la nueva regulación para la opción pedagógica y didáctica de la educación a distancia. El segundo hecho relevante es la sanción de la Resolución Ministerial 4389/2017 que encomienda a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) la evaluación de cada Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED) de las instituciones universitarias.

En el sistema universitario argentino coexisten universidades de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En total son 131 instituciones de educación superior, si se contabilizan las de gestión nacional, provincial, privada e internacional.

El subsistema de gestión estatal está integrado por 61 universidades nacionales y provinciales. En el caso del subsistema de instituciones privadas está integrado por 51 universidades que se constituyen, de acuerdo a la normativa vigente, como organizaciones sin fines de lucro, lo que les permite tomar las figuras jurídicas de asociación civil o fundación. Por otra parte, existen 20 institutos universitarios, cuatro de ellos de gestión estatal nacional, uno de gestión estatal provincial, 14 de gestión privada y uno de gestión internacional.

Cada institución responde a modelos diferenciados en el diseño de su organización institucional, en virtud de la autonomía universitaria que permite definir sus propios órganos de gobierno, establecer sus funciones, decidir su integración y elegir sus autoridades de acuerdo a lo que establezcan sus estatutos.

El gobierno directo de las universidades nacionales es ejercido por dos órganos colegiados: un consejo superior y los consejos directivos de las unidades académicas (facultades o departamentos), a los cuales les compete la elección de su órgano ejecutivo, es decir, el decano o el jefe de departamento.

La gestión institucional de las universidades nacionales es centralmente de carácter colegiado, siendo la Asamblea Universitaria el órgano que posee la máxima autoridad de gobierno (Fanelli, 2005). Este tipo de organización implica un sistema altamente participativo, que requiere amplios acuerdos para la toma de decisiones, ya que los cuerpos colegiados pueden actuar como un veto para el liderazgo de las autoridades ejecutivas (Doberti, 2020).

Cada universidad cuenta con una cultura organizacional propia que expresa su complejidad. Cohen *et al.* (2011) y Clark (1983), como principales referentes del campo de estudio, analizan en detalle la complejidad, la dinámica, sus campos de tensiones y la distribución de la autoridad para comprender la cultura organizacional de las instituciones de educación superior. Dentro de las universidades existen múltiples prácticas e intereses de diversos grupos que operan dentro de ellas y que dan origen a subculturas.

Cohen *et al.* (2011) entienden a las universidades como anarquías organizadas, siendo estas “organizaciones caracterizadas por preferencias problemáticas, tecnología poco clara y una participación fluida” (p. 249).

Clark (1983) analiza la articulación entre la teoría organizacional y los estudios sobre educación superior, y describe a las universidades como anarquías organizadas o como sistemas débilmente acoplados (Weick, 1976). Estas definiciones muestran la complejidad de las funciones y articulación de actores en las universidades, que dan origen a diferentes formas de gestión. Los distintos modelos de gobierno de las universidades, burocrático, político, colegiado, de anarquía organizada, etc., han respondido a modificaciones en las estructuras a fin de adaptarse al cambio que requieren las instituciones (Marquís, 2010).

Quien también describe a la universidad como un sistema complejo es Krotsch (2001). Esta complejidad se expresa en materia de toma de decisiones y arreglos de poder, en el cual el aparato burocrático constituye el momento del orden frente a modos de proceder académicos que, por estar basados en la libertad y la autonomía, son por naturaleza factores de expansión imprevista y desorden.

A medida que las instituciones aumentan de tamaño, la gestión se vuelve más compleja y especializada, "(...) se incrementa el número de alumnos y profesores, se multiplican sus funciones y objetivos, se diferencian sus unidades internas, crece el personal administrativo y de apoyo y se intensifican las relaciones con el Estado y sus organismos sectoriales" (Brunner, 2011, p. 142).

Esta introducción aquí planteada nos permite comprender en líneas generales donde se inserta, en particular, la gestión de la educación a distancia en el seno de las universidades, producto del desarrollo de nuevas tecnologías, y la necesidad de dar respuestas frente al gran crecimiento de esta modalidad.

2. METODOLOGÍA

La investigación se funda en un estudio empírico, bajo un enfoque cualitativo, que comenzó con la revisión sistemática de la literatura específica de la gestión de la educación a distancia y la relacionada a los procesos de acreditación y evaluación universitaria.

El aporte teórico permite un diálogo con los documentos obtenidos de las universidades y de la CONEAU, que posibilita contextualizar la importancia de la evaluación y acreditación universitaria y la gestión de la educación a distancia.

Se realizó un relevamiento de los registros documentales de los sitios web del Ministerio de Educación, de la CONEAU y de las universidades nacionales que se han presentado en el primer proceso de evaluación del SIED, para recolectar información de cada institución respecto de los sistemas, estructuras y normativas de gestión de la educación a distancia. Se continuó con la organización de la información y las normativas referentes a la educación a distancia de las instituciones mencionadas, para realizar la revisión y análisis comparativo de la documentación.

Para sistematizar la información se tuvieron en cuenta las siguientes categorías: resolución SIED, estructura de gestión, tipo de estructura de gestión, principal órgano de gestión y relación con las unidades académicas. De esta manera se profundizó acerca de las principales características de estas estructuras y la descripción de los marcos normativos.

De un total de 131 universidades que componen el sistema universitario argentino, se han presentado 80 instituciones universitarias (públicas y privadas) a la Primera Convocatoria Voluntaria para la evaluación de sus SIED. Se seleccionó una muestra de 38 universidades nacionales y una provincial, siendo el criterio de selección que hubieran completado su primer proceso de evaluación del SIED y que la CONEAU haya emitido las resoluciones de validación del SIED en 2019. El recorte temporal se fundamenta en que son las primeras instituciones que se han presentado a participar en la Convocatoria inaugural de la CONEAU de manera voluntaria.

Las resoluciones de la CONEAU y los respectivos anexos de validación de los SIED de cada universidad fueron descargados de la página web de la CONEAU.

Para el análisis de las categorías que se estudiaron se consideraron las dimensiones "organización y gestión" y "marco normativo" de las siete que estableció la CONEAU para la evaluación de los SIED. Asimismo, bajo estas siete dimensiones se estructuraron los anexos de las resoluciones CONEAU de validación de los SIED. Dichas dimensiones fueron desarrolladas mediante los aportes de la Comisión Asesora de Educación a Distancia de la CONEAU y los criterios fijados por la propia institución. Se realizó una matriz de datos para sistematizar la información recogida de las dimensiones analizadas para cada una de las instituciones estudiadas. Este recorte nos permite a futuro comparar la evolución y desarrollo de dichas instituciones.

Cabe destacar que, durante el año 2018, cuando se implementó la primera convocatoria del SIED, las instituciones universitarias analizadas contaban con la mayor oferta académica bajo la modalidad presencial, y se comenzaba a visualizar un crecimiento y desarrollo de la modalidad de educación a distancia. De acuerdo al documento realizado por el Departamento de Información Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias, para los años 2018-2019, existían un total de 488 carreras a distancia, de las cuales 392 correspondían a carreras de pregrado y grado y 96 a

posgrado. Para el período analizado, cabe señalar que, pese a este crecimiento, la programación académica a distancia continúa representando un porcentaje menor en relación a la programación académica total: solamente el 5,6 % de las ofertas académicas de pregrado y grado y el 3,2 % de las de posgrado son de cursado a distancia. El peso relativo de las ofertas de modalidad a distancia sobre el total de ofertas del sistema, en el sector estatal, es del 4,1 % del total y en el sector privado el 7,2 % (CONEAU, 2021, p. 12).

Esto marca el peso relativo que se le había asignado a esta modalidad, que luego, a efectos de la pandemia del COVID-19, tuvo un crecimiento exponencial y sin precedentes, a partir de la Educación Remota de Emergencia.

3. LA EVALUACIÓN COMO PUNTO DE INICIO

La evaluación es una práctica que nace con la universidad. Nos permite conocer el estado de una institución, saber cómo y de qué manera se ha alcanzado la consecución de los objetivos y las metas planificadas. Con ello, viene aparejado el aseguramiento de la calidad, como un tema que tiene un lugar indiscutido en la agenda de la enseñanza superior desde las décadas de 1980 y 1990. Westerheijden, et al. (2006) sostiene que la mayoría de los esquemas de garantía de calidad en los sistemas de educación superior se basan en cuatro principios generales:

1. una agencia coordinadora del sistema de garantía de calidad;
2. la presentación de un informe de autoevaluación por parte de la unidad a evaluar;
3. la evaluación por pares;
4. un informe (en parte) público sobre los resultados de la evaluación.

Con el paso de los años, la evaluación como proceso de calidad y mejora constante ha dejado una marca considerable que manifiesta la aceptación de estos principios. Asimismo, ha promovido el desarrollo de dinámicas internas, producto del *feedback* y el aprendizaje a partir de los diferentes procesos y evaluaciones y del intercambio entre los actores intervinientes, siendo esta una experiencia acumulativa de conocimiento. En este sentido, “se necesita una mirada más analítica y reflexiva sobre lo que está sucediendo y cuáles podrían ser los posibles beneficios y problemas para los diversos actores involucrados” (Jeliaskova y Westerheijden, 2002, p. 437).

Las universidades han incorporado la cultura de la calidad institucional al transformar los procesos de evaluación en una práctica cada vez más frecuente. De esta manera han desarrollado una capacidad de autoevaluación institucional bajo dos vías: a) de manera interna, apelando a la instalación de la cultura de la calidad y la mejora permanente, y b) de manera externa, a través de la rendición de cuentas a la sociedad y a los organismos que la regulan. Esta cultura de la calidad ha generado que la mayoría de las universidades crearan oficinas de aseguramiento de la calidad encargadas de la evaluación y acreditación institucional.

Los sistemas de aseguramiento de la calidad necesitan ser diseñados con la idea de lograr un aprendizaje permanente y de adaptación al cambio. Como indican Jeliaskov y Westerheijden (2002), estos “deben poder evolucionar, manteniendo al mismo tiempo el delicado equilibrio entre las funciones de mejora y rendición de cuentas” (p. 434).

Tal como describe Marquina (2008) citando a Guy Neave (1998), quien desarrolló el concepto de “Estado Evaluador” para referirse al análisis de fenómenos sucedidos en la educación superior europea, “los gobiernos dotaron de mayor autonomía a las instituciones para el control de sus procesos, pero a la vez instalando sistemas de evaluación para juzgar el uso de dicha soberanía atendiendo a los resultados obtenidos” (p. 8).

La evaluación y acreditación del sistema de educación superior se encuentra centralmente a cargo de la CONEAU, tal como lo establece la Ley 24521 de Educación Superior, sancionada el 20 de julio de 1995. Las funciones de la CONEAU quedan fijadas en la mencionada ley, entre las que se destacan las establecidas en sus artículos 43 y 44. El artículo 43 hace referencia a cuando se trate de títulos correspondientes a profesiones reguladas por el Estado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público poniendo en riesgo de modo directo la salud, la seguridad, los derechos, los bienes o la formación de los habitantes; las carreras respectivas deberán ser acreditadas periódicamente por la CONEAU. Con respecto al artículo 44, se delega a la comisión la facultad de coordinar y llevar adelante la evaluación

externa de las instituciones universitarias, que se harán como mínimo cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución.

4. EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN LAS UNIVERSIDADES ARGENTINAS

La complejidad del sector universitario presentada precedentemente también se va a ver reflejada en la gestión y organización de los sistemas de educación a distancia al interior de cada universidad. Esta situación fue analizada por la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU) en su documento “Docus N° 4: La educación a distancia” (2015). El primer rasgo que se identificó es la “heterogeneidad de organización y de estructuras”, en el que se plantea la existencia de instituciones con propuestas académicas de educación a distancia que se sostienen desde sistemas institucionales centralizados y, por otra parte, algunas que se desarrollan de modo particular y diferente por cada carrera, con carácter autónomo y sin una visión integral. Desde el plano de su organización se menciona la intervención de estructuras tales como rectorados, facultades, departamentos, centros, institutos o una dirección de carrera.

Este documento planteó un desafío práctico, que era la necesidad de constituir un sistema institucional de educación a distancia (SIED) en cada universidad que, “aún desde la heterogeneidad”, evitara las decisiones institucionalmente contradictorias o que sean el resultado de coyunturas de un momento (DNGU, Docus N° 4, 2015). Asimismo, se buscaba poner en la agenda de discusión la necesidad del tratamiento de la organización de los sistemas de educación a distancia, en muchos casos altamente descentralizados y desarticulados, con mayor o menor autonomía, que de acuerdo a la propia trayectoria institucional resultaron ser el fiel reflejo de la gestión de cada SIED. Es así que cada institución representa un caso en particular, basado en su propia experiencia. La gestión del SIED implicará nuevos campos de tensiones y disputas en la distribución de la autoridad al interior de cada institución.

En el Acuerdo Plenario N° 145 del Consejo de Universidades (2016), la Comisión de Asuntos Académicos elaboró la propuesta para una nueva regulación para la opción educativa a distancia en la que destacó su conformación en la idea de “sistema”, teniendo siempre presentes los principios de autonomía y libertad de enseñanza. Dicho documento ha sido aprobado por el Ministerio de Educación y Deportes, el 13 de junio de 2017, y tuvo como resultante la sanción de la Resolución Ministerial 2641/2017. A su vez, se derogó la Resolución Ministerial 1717/04 y otras normas relacionadas a ella.

La Resolución Ministerial 2641/17 establece que las instituciones universitarias que hayan incorporado o decidan incorporar la “Opción pedagógica y didáctica de educación a distancia”, en el marco de lo que establece la mencionada resolución, corresponderá validar los sistemas de educación a distancia. Esto determina un significativo cambio en la gestión dado que estos sistemas deben ser evaluados por la CONEAU para su correspondiente validación.

Esta resolución ministerial ha sido determinante en la organización y readecuación interna de las universidades, debido a las exigencias requeridas para la validación de los SIED. El propio informe realizado por la CONEAU, “Los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia: análisis de la primera experiencia de evaluación y validación” (2021), reconoce que la implementación y adecuación de los SIED en las diferentes universidades “requieren un modelo de gestión ad hoc, una normativa, una estructura de organización y un modelo de funcionamiento, además de instrumentos de seguimiento y evaluación enmarcados en los dispositivos institucionales” (p. 7).

Actualmente, la validación del SIED es un requisito necesario para la aprobación y/o acreditación, tanto para las carreras dictadas a distancia que superen el 50 %, como para aquellas carreras que cuenten entre 30 % y 50 % de carga horaria total no presencial.

Una de las particularidades de la Resolución Ministerial 2641/17 es que no establece estándares específicos de acreditación, como los tienen las resoluciones de carreras de grado que están incluidas dentro del artículo 43 de la Ley de Educación Superior.

El Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED) es el conjunto de acciones, normas, procesos, equipamiento, recursos humanos y didácticos que permiten el desarrollo de propuestas a distancia. Indica que cada institución deberá contar con los componentes que regulen el desarrollo de la opción pedagógica y que asegure la calidad de sus propuestas educativas. Para ello se deberá dar cuenta de los actos administrativos de creación, organización, implementación y seguimiento de todos los aspectos que constituyen el SIED, como conjunto y no por partes aisladas.

El área de Evaluación Institucional de la CONEAU es quien lleva a cabo la tarea de evaluación de los SIED, a través de las convocatorias en las fechas que se establezcan, a los fines de su intervención y posterior validación por parte de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Este proceso está contemplado por la Resolución Ministerial 4389/17.

5. LA GESTIÓN DE LOS MODELOS DE EDUCACIÓN A DISTANCIA EN LAS UNIVERSIDADES NACIONALES

Entre los proyectos de educación no presencial más destacados en Argentina se pueden mencionar los casos de: UBA XXI (1986); la Universidad Nacional de Misiones (1987), que comenzó el proyecto de Educación Secundaria Abierta (ESA) del Sistema Provincial de Teleducación y Desarrollo de la Provincia de Misiones; y el de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, nacido a principios de los 90. En esos años, surgió también un proyecto de capacitación docente a distancia de Extensión de la UBA, con un enfoque que ponía el acento en las actividades de los cursantes. Otro caso importante para destacar es la Universidad Virtual de Quilmes, que a través del tiempo consolidó su espacio bajo esta modalidad, con bastos antecedentes desde 1990. Esta universidad se considera como una de las primeras universidades virtuales de Argentina que ponía en línea en 1999 su primera aula virtual.

La implementación de la Resolución Ministerial 2641/17 generó un desafío para las instituciones universitarias en el área de la educación a distancia, la cual tuvo que integrarse a las funciones sustanciales de la universidad como un sistema y no como unidades desarticuladas y aisladas. Tal como sostienen González y Roig (2018), la elaboración de un SIED ha significado un movimiento importante al interior de las universidades. Cada una de ellas debió pensar cómo iba a ser su sistema de educación remota y la articulación con su plan estratégico de desarrollo.

Se debieron también adaptar y/o constituir nuevas estructuras de gestión y dependencia en relación al organigrama de cada universidad para cumplir con las nuevas normativas, funciones y requerimientos necesarios para llevar a cabo la implementación de los modelos de educación a distancia. Dicha adaptación no fue llevada a cabo por todas las instituciones de igual manera y a la misma velocidad. Muchas universidades nacionales ya contaban con amplia trayectoria en el dictado de carreras a distancia y reconocidos antecedentes institucionales previos; en otros casos, la oferta académica era incipiente.

6. IMPACTO Y DESAFÍOS EN EL MARCO DE LA VALIDACIÓN DE LOS SIED

A fin de contextualizar el proceso de evaluación llevado a cabo por la CONEAU, se parte del análisis de la primera convocatoria de carácter voluntario para la evaluación de los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (SIED). Se implementó en el 2018, mediante la Resolución CONEAU 546/2017. Fueron convocadas aquellas instituciones universitarias que dictaban o preveían dictar carreras de pregrado, grado o posgrado en las que la cantidad de horas no presenciales superara el 30 % de la carga horaria total del plan de estudios.

En el 2019, se realizó la segunda convocatoria de evaluación de los SIED, aprobada por Resolución CONEAU 152/2018. En el 2020, se llevó a cabo la Tercera Convocatoria Evaluación de SIED, aprobada por Resolución CONEAU 144/2020.

La primera evaluación de los SIED se llevó a cabo a partir de la organización en siete dimensiones:

- 1) fundamentación y marco normativo;
- 2) organización y gestión;
- 3) gestión de la opción pedagógica a distancia;
- 4) docentes;
- 5) alumnos;
- 6) tecnologías previstas;

7) información sobre las unidades de apoyo.

Para sumar al análisis, el documento producido por la CONEAU, “Los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia: análisis de la primera experiencia de evaluación y validación” (2021), presentó los resultados de dichos SIED del sistema universitario. Allí se menciona que se presentaron en la primera convocatoria 80 instituciones del total de 131 que componen el sector universitario, lo que representa un 61 % de la totalidad de las instituciones universitarias del país.

La mayoría correspondió a universidades privadas, con 41 instituciones que presentaron sus SIED (51 %), seguido por las 38 nacionales (48 %) y una provincial (1 %), siendo la Región Metropolitana la que concentra la mayor cantidad. En tal sentido, participaron 32 instituciones universitarias, lo que representa un 40 %.

La CONEAU emitió a tales efectos 78 resoluciones de validación de SIED de las carreras incluidas en la primera convocatoria. Se formularon en total 78 señalamientos, los cuales se refieren a las dimensiones: fundamentación, marco normativo y estructura de gestión, donde se identificaron 27 señalamientos (35 %); opción pedagógica a distancia, con 21 señalamientos (27 %); actividades de investigación, transferencia y extensión, 13 señalamientos (17 %); unidades de apoyo, 11 señalamientos (14 %); actividades de formación y ambientación de docentes y alumnos, con 4 señalamientos (2 %); y por último, la dimensión tecnología con dos señalamientos (3 %).

Tal como indica el informe, las observaciones que subsistieron en mayor medida corresponden a la dimensión de fundamentación, marco normativo y estructura de gestión, lo que resulta coherente con el énfasis que se le ha dado a esta dimensión en el marco de la evaluación y con que probablemente las instituciones se encuentren en plena estructuración de sus normas y estructuras de gestión.

A continuación, se analizan las dimensiones "organización y gestión" y "marco normativo", teniendo en consideración la revisión y análisis de las resoluciones CONEAU de validación y los anexos de cada universidad nacional, que contienen los informes de evaluación de los SIED, para considerar las principales características de las estructuras de gestión y la descripción de los marcos normativos con el fin de identificar sus características. Asimismo, se han considerado las observaciones y déficits vinculados específicamente a dichas dimensiones que se identificaron en las resoluciones de validación de los SIED de cada universidad.

De los 78 casos, 27 (35 %) instituciones universitarias validaron su SIED sin observaciones o déficits; 14 (18 %) lo validaron con observaciones, y un restante de 37 (47 %) instituciones lo validaron con informes a tres años (CONEAU, 2020).

7. DIMENSIÓN DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

Las estructuras de gestión de la educación a distancia en las universidades cuentan actualmente con una función estratégica para el futuro de dichas instituciones. Así también lo reconocen González y Roig (2018):

En varias universidades se han vivido momentos de mayor o menor apoyo a la ED vinculados con las diferentes prioridades de las autoridades universitarias. Muchos equipos técnicos han debido luchar al interior de sus universidades por contar con apoyo institucional, porque en momentos lo han tenido y en otros, no. Momentos en los que un área de ED era una “dirección” o un “programa”, y luego, una reorganización de la gestión daba lugar a su desaparición. Esa falta de compromiso institucional es el punto fuerte donde esta nueva reglamentación apoya nuevas condiciones. (p. 156).

La importancia de contar con áreas acordes para la gestión de la educación a distancia se vio reflejada por el impacto provocado por la pandemia de COVID-19. Las universidades debieron incorporar nuevas funciones de gestión, dependientes de las diferentes unidades académicas, secretarías académicas o directamente desde sus rectorados. Para ello, se requieren instituciones flexibles que se adapten a los cambios permanentes y a los procesos basados en la innovación de la gestión educativa.

Las diferentes modalidades, variantes y mixturas que se van a presentar nos brindan un acercamiento a su mejor entendimiento, sin el ánimo de homogeneizar, sino justamente de rescatar sus particularidades y su diversidad institucional.

La propia esencia de la Resolución Ministerial 2641/17 buscó dar un principio de organización a la propia heterogeneidad del sistema universitario nacional. La resolución expresa una visión sistemática desde una perspectiva integral que se incorpore en la cultura organizacional. Se propuso superar así las prácticas de educación a distancia como experiencias marginales en las instituciones universitarias para pasar a una experiencia planificada.

En todas las universidades estudiadas coexisten estructuras organizacionales de educación no presencial, como áreas específicas. Algunas más consolidadas, con larga trayectoria, y otras que han tenido que ser creadas o readecuadas de acuerdo a los requerimientos de la mencionada resolución.

Del análisis de las resoluciones de validación y los anexos se observa que no hay un único modelo de gestión. Cada universidad ha implementado diferentes estrategias, pero existen ciertas características comunes que se pueden identificar.

Existen diferentes formas de organizar la gestión del SIED en las universidades, su dependencia puede ser directa del rectorado, de la secretaría académica de la universidad o de la secretaría académica del rectorado, como máxima autoridad responsable. Posteriormente, la distribución de las responsabilidades y roles de las diferentes instancias de gestión se desarrollan con secretarías/departamentos de educación a distancia y con las unidades académicas. La articulación se implementa mediante equipos multidisciplinarios que se vinculan a su vez con los coordinadores o directores de carreras, docentes de las distintas disciplinas, personal no docente, personal del área de informática, personal del área pedagógica, personal de biblioteca, entre otros.

En otros casos, la gestión del SIED se centraliza en una dirección de educación a distancia dependiente de las secretarías académicas y se descentraliza en la órbita de las unidades académicas o sedes dependiendo de la organización de la propia institución. Se puede identificar que este tipo de organización propicia cierta autonomía a las sedes o unidades académicas para gestionar administrativamente la oferta académica de las carreras bajo la modalidad no presencial.

Por otra parte, del análisis de las resoluciones de validación se observa la constitución de comisiones asesoras o consejos consultivos, conformados por representantes de secretarías de asuntos académicos, del área de asesoría pedagógica o de educación a distancia de cada unidad académica o sede, del campus virtual o del área de informática, que brindan apoyo, supervisan y orientan el trabajo descentralizado en las unidades académicas. Este tipo de gestión de SIED tiene lugar en universidades en las que estas unidades cuentan con gran autonomía y generalmente con estructuras complejas, de gran tamaño y con trayectoria en el dictado de ofertas académicas a distancia. En estos casos, declaran establecer acuerdos para consensuar criterios académicos entre el rectorado y las unidades académicas. Estas últimas pueden solicitar a los responsables del SIED asesoramiento sobre el desarrollo y las propuestas pedagógicas de opción a distancia. Las comisiones de asesoramiento y seguimiento que se han conformado asumen un rol protagónico como partes representantes de cada área o unidad académica.

Se puede advertir que las observaciones realizadas por la CONEAU en las resoluciones de validación de los SIED se centran en la adecuación de normativas que permitan llevar a cabo la articulación entre el rectorado y las unidades académicas u otras unidades dependientes para la integración de la gestión y el desarrollo de acciones relacionadas al dictado de carreras bajo la modalidad a distancia.

Una alta descentralización puede generar una falta de lineamientos institucionales claros o una desarticulación de la gestión de las unidades académicas o estructuras de gestión superior.

8. OBSERVACIONES DE LAS RESOLUCIONES DE VALIDACIÓN DE LOS SIED

8.1. Estructura de gestión

Con respecto a las observaciones y déficits vinculados a la estructura de gestión que se identificaron en las resoluciones de validación de los SIED se pueden mencionar:

- Dificultades para identificar la dependencia jerárquica de las áreas de gestión del SIED así como las funciones que cumplen dichas áreas.
- Problemas relativos a la articulación, interacción e interdependencia de las áreas de gestión del SIED con otros órganos de gobierno y con las unidades académicas.

- Falta de precisión en la definición de las características y funciones específicas de cada nivel de gestión, y sobre los procesos y circuitos operativos en los que participan las distintas áreas a la hora de implementar una propuesta.
- Solapamientos o superposiciones entre las funciones de unidad de gestión específica del SIED, las unidades académicas y otras áreas.

Los déficits señalados apuntan a dar un principio de organización a la propia heterogeneidad del sistema de gestión de educación a distancia al interior de las universidades, con el objetivo de precisar las estructuras organizativas de las áreas de gestión y establecer con detalle una planificación de las funciones a desarrollar. Asimismo, los cambios deben ser plasmados en un corpus normativo que respalde las modificaciones que fueran implementadas.

Muchos de los procesos identificados en los modelos tendientes a otorgar un mayor grado de descentralización han repercutido en la identificación de funciones superpuestas entre la unidad de gestión específica del SIED, las unidades académicas y otras áreas vinculadas a la educación a distancia. Dentro de las propias universidades ha implicado la reingeniería de procesos para mejorar la articulación y nuevos acuerdos entre los actores partícipes.

La gestión de la educación a distancia requiere de un trabajo sumamente articulado y planificado para que no existan inconsistencias y obstáculos internos en su desarrollo. Es necesario un ecosistema de trabajo para que los diferentes actores intervinientes en distintos espacios, responsabilidades y cargos interactúen y colaboren de manera integrada. Cada sector relacionado a la educación a distancia que integre este ecosistema es una pieza de un rompecabezas interdependiente, en el que se retroalimentan para seguir aprendiendo y compartiendo el conocimiento adquirido.

8.2. Marco normativo

Las regulaciones estatales, tal como indica Brunner (2020), representan la modalidad tradicional y más importante de gobierno jerárquico por parte del Estado respecto de los modernos sistemas de educación superior. En este sentido y como un componente de la gobernanza, esta acción que se manifiesta de arriba hacia abajo, a cargo de cuerpos burocráticos, de tipo control y comando, actúa mediante leyes y reglamentos, políticas y directivas gubernamentales y a través de agencias públicas.

Como bien se menciona anteriormente, la necesaria validación de los SIED ha generado efectos y la necesidad de adaptaciones normativas de las instituciones para hacer frente a los nuevos requerimientos que establecía la Resolución Ministerial 2641/17.

La Red Universitaria de Educación a Distancia (Rueda) ha tenido un importante rol en la formulación de esta resolución, tal como mencionan González y Roig (2018):

En el seno de la RUEDA se comenzó un largo proceso de debates y negociaciones orientados a encontrar una normativa que fuera superadora. En las reuniones plenarias 30° y 31° de RUEDA, realizadas en el transcurso del 2005 en la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Nacional de Comahue respectivamente, se analizan las políticas públicas en educación a distancia (ED), se organizan equipos de trabajo y se elabora un primer documento sobre los problemas que planteaba la Res. Ministerial 1717/04 a las universidades. Desde entonces, la RUEDA se involucró en debates activos sobre lo que debía tenerse en cuenta para la presentación y evaluación de carreras a distancia. (p. 153)

Con la promulgación de la Resolución Ministerial 2641/17, las instituciones debieron reestructurar o generar nuevas áreas y cargos de gestión, considerando el rol estratégico que adquiere a nivel organizacional y académico y la correspondiente integración efectiva a los procesos de cada institución (infraestructura organizacional, soporte, desarrollo, docencia, personal no docente, administración, etc.).

Los requerimientos formulados por la CONEAU generaron la creación o la modificación de marcos normativos para acompañar el proceso de institucionalización de la educación a distancia a fin de coordinar la oferta académica, poner en funcionamiento las nuevas estructuras, crear nuevos cargos de gestión y reglamentar la organización, administración y desarrollo del SIED. Las nuevas estructuras de gestión y dependencias debieron adaptarse y ser integradas al organigrama de cada universidad.

Entre las observaciones y déficits vinculados a la normativa que se identificaron en las resoluciones de validación de los SIED se pueden mencionar:

- Solapamientos y contradicciones entre las distintas normas relativas a la EaD (particularmente en los casos de instituciones con trayectoria en EaD y que contaban con reglamentos y estructuras de gestión previas a la emisión de la normativa ministerial).
- Inconsistencias entre las normativas y el formulario electrónico.
- Normas que se han declarado en los informes y en los SIED de la institución pero que no se han presentado.
- Falta de definiciones en funciones establecidas en las normativas institucionales.

Por otra parte, se debieron corregir inconsistencias en la carga en el Instructivo CONEAU Global. Estos errores materiales de carga u omisiones de cargas de normativas en los anexos correspondientes son frecuentes en los procesos de acreditación.

Otra situación que fue destacada en varias oportunidades es la falta de definiciones claras en las funciones de gestión vinculadas a educación a distancia. Si bien se describían las estructuras o se definían funciones, estas carecían de precisión en la articulación entre las unidades académicas y estructuras de gestión.

9. VIRTUALIZACIÓN DE EMERGENCIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

No se puede dejar de mencionar el impacto que ha tenido la pandemia de COVID-19 en la evolución y desarrollo de carreras universitarias bajo la opción de educación a distancia. Tal como indica Ibáñez (2020), la educación se enfrentó ante una situación de extrema dificultad, ya que tuvo que adaptar sus métodos en un plazo de tiempo muy corto para poder continuar con el dictado de clases a todos sus estudiantes. Esta adaptación conocida como Educación Remota de Emergencia (ERE) ha tenido como principal objetivo trasladar los cursos presenciales en el aula física a un aula remota, virtual, o en línea. En muchas universidades la experiencia trascurrída bajo la ERE representó el paso a la consolidación de la planificación de la modalidad a distancia.

Hodges *et al.* (2020) marca una diferenciación entre ambas opciones educativas, en la que la Educación Remota de Emergencia es presentada como un:

cambio temporal de la entrega de instrucción y alternativo debido a circunstancias de crisis. Implica el uso de soluciones de enseñanza totalmente remotas para la instrucción o la educación que, de otro modo, se impartirían de forma presencial o como cursos mixtos o híbridos y que volverán a ese formato una vez que la crisis o emergencia haya disminuido.

De esta manera se permite brindar acceso temporal a la instrucción y apoyos educativos de forma rápida y que esté disponible de manera confiable durante una emergencia o crisis. Como destaca Area Moreira (2021), la Educación Remota de Emergencia fue una modalidad de enseñanza basada en el uso intensivo de la tecnología de modo improvisado, sin planificación didáctica y que respondió a una situación que reclamaba una respuesta educativa de urgencia (p. 61). Como sostiene el autor, a pesar de que las universidades quedaron vacías y clausuradas no se produjo un apagón pedagógico. La tecnología fue la respuesta inmediata y urgente para poder continuar con el dictado de clases.

En el caso de Argentina, en el Decreto Presidencial 260/2020 se estableció el aislamiento obligatorio y otorgó al Ministerio de Educación la facultad de establecer las condiciones en que se desarrollara la escolaridad respecto de los establecimientos públicos y privados de todos los niveles durante la emergencia.

Siguiendo estas directrices, el Ministerio de Educación por Resolución 108/2020, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, y en coordinación con los organismos competentes de todas las jurisdicciones, determinó la suspensión del dictado de clases presenciales en los niveles inicial, primario, secundario en todas sus modalidades, e institutos de educación superior.

En lo que respecta específicamente a la educación superior, la Resolución 104/2020 del Ministerio de Educación recomendó a las universidades, institutos universitarios y de educación superior de todas las jurisdicciones, que adecuen las condiciones en que se desarrollaba la actividad académica presencial. La mencionada resolución en su artículo 1 establece que en todos los casos deberán adoptarse las medidas necesarias para garantizar el desarrollo del calendario académico, los contenidos mínimos de las asignaturas y su calidad. Para ello, entre otras medidas, se contempló la implementación transitoria de modalidades de enseñanza a través de los campus virtuales, medios de comunicación o cualquier otro entorno digital de que dispongan.

Esta situación ha implicado un cambio vertiginoso, donde las universidades han tenido que reconvertirse a un ritmo sin precedente. Muchas instituciones debieron desarrollar sus SIED, en el contexto de la emergencia sanitaria, para poder presentar nuevos proyectos de carreras a distancia (grado y posgrado) y así dictar sus clases.

Aquí se presentan varios escenarios. Algunas instituciones tenían desarrollada una pequeña oferta académica de dictado virtual, con plataformas tecnológicas poco desarrolladas. En estos casos debieron hacer un gran esfuerzo para adaptarse a esta modalidad y poder continuar con el dictado de las clases.

Las universidades, sus aulas, bibliotecas, laboratorios, salas de profesores, cerraron sus puertas físicas durante varios meses y la vida universitaria pasó a ser mediada por la tecnología. Las aulas y bibliotecas se volvieron virtuales, las clases pasaron a ser sincrónicas y asincrónicas y la comunicación cara a cara se realizaba mediante videoconferencias.

El presente contexto obligó a repensar la gestión y las políticas institucionales de desarrollo de la educación a distancia. Dio lugar a nuevos desafíos institucionales, los que impactaron en los procesos de planificación en el seno de las propias universidades. La Educación Remota de Emergencia generó un salto cualitativo para el desarrollo de estos procesos. A esto se sumó la necesidad, derivada de las innovaciones tecnológicas de la sociedad del siglo XXI, de una planificación estratégica para encarar dicho cambio, bajo soluciones a través de la hibridación, enseñanza mixta, combinada y flexible. Este desafío es identificado por García Aretio (2021), como aquel que propició que la vuelta a la “normalidad pedagógica” en la universidad se estableciera aprovechando lo mucho aprendido durante estos tiempos, implementando modelos combinados o mixtos. Siguiendo con el autor, se manifiesta la necesidad de un aprendizaje integrado, entre los modelos presenciales y a distancia, que busque combinar, compensar, armonizar, complementar, enriquecer, integrar los medios, recursos, tecnologías, estrategias, sean estos presenciales o no, sincrónicos o asincrónicos, más apropiados para satisfacer cada necesidad concreta de aprendizaje en cada momento o situación.

10. CONCLUSIONES

Estamos transitando un momento de cambio en las universidades, que nos interpela, desafía y obliga a adelantarnos al cambio, como ya lo vislumbraba Escotet (1996), entre certezas e incertidumbres.

Las universidades están atravesando tiempos turbulentos, tal como menciona Brunner (2011), con una “velocidad de los cambios del entorno dentro del cual se desenvuelven las universidades, [que] amenazan con superar sus capacidades de reacción y adaptación y ellas corren el riesgo de entrar en crisis, perder posición competitiva y desaparecer” (p. 139).

Se debe pensar en nuevos desafíos y procesos de gestión de educación a distancia que se adapten a las transformaciones institucionales con la rapidez de las transformaciones e innovaciones tecnológicas.

Como se ha observado, no existe un único modelo de gestión y son múltiples los factores que conllevan a su organización. Asimismo, depende del grado de la experiencia que tenga cada institución, la decisión política de crear áreas especializadas o incorporar nuevas funciones referidas a educación no presencial. Asimismo, implica personal capacitado y presupuesto para su financiamiento.

Compartiendo la inquietud de Clark (2011) sobre cómo preparar y fortalecer a las universidades del siglo XXI, estas “deben generar capacidades flexibles que les permitan entrelazar lo nuevo con lo viejo y el cambio con la continuidad de manera sostenible” (p. 32).

Muchas de las nuevas estructuras de gestión de la educación a distancia han sido de reciente implementación, muchas de ellas creadas o readecuadas por las observaciones, señalamientos y déficits señalados por la CONEAU. Requiere

asimismo un aprendizaje organizacional, ya que es un proceso que se da desde una doble mirada, tal como indican Peluffo y Catalán (2002): a) desde lo individual, que resulta “un proceso de modificación de la estructura cognitiva que integra conocimientos, habilidades y actitudes, cuyo objetivo es mejorar la situación de quien aprende o de una situación externa a él o ella” (p. 26); y b) desde lo organizacional, para

adquirir y aplicar los conocimientos, técnicas, valores, creencias y actitudes que incrementan la conservación y el desarrollo de una organización. Es decir, unir juntos los componentes de conocimientos existentes en una nueva forma, cuyas principales características desde el punto de vista organizacional son: aumentar la capacidad estratégica de la organización, reforzar la capacidad de cambiar y mejorar el rendimiento o el desempeño de la organización. (p. 27).

La universidad debe afrontar este desafío, entrelazar lo viejo y apostar al advenimiento de las nuevas tecnologías aplicadas a la educación universitaria, consolidando modelos que sean complementarios.

Contar con una eficiente estructura de gestión es contar con herramientas útiles para ayudar a mejorar la calidad de la formación universitaria, es decir, para ayudar a producir cambios significativos en las instituciones. Para ello, es necesario disponer de datos e indicadores sobre los *inputs*, los procesos y resultados de la actividad de cada unidad académica y de la universidad en su conjunto. Aquí entra en juego nuevamente la visión de considerar a la organización universitaria como sistema integrado (considerando y respetando las particularidades de cada unidad académica) y no por partes aisladas.

Cabe recordar que como se mencionó precedentemente, el espíritu de la Resolución Ministerial 2641/17 fue organizar el sistema de educación a distancia, darle cierto ordenamiento, respetando siempre su autonomía e historia organizacional. Las respuestas de las instituciones colaboraron para tener un sector más integrado, respetando las heterogeneidades del sistema de educación superior.

Otro dato que se desprende del análisis de las resoluciones de la CONEAU es que en ningún caso se recomendó la NO VALIDACIÓN.

El desarrollo de los proyectos de oferta académica de educación remota y la experiencia atravesada al interior de las universidades en la pandemia producto del COVID-19 avizoran la expansión de carreras mediadas por la tecnología en el corto y mediano plazo. Es por ello que se presenta el desafío de comprender futuros escenarios de la gestión de la educación a distancia.

Referencias bibliográficas

Acuerdo Plenario N° 145 [Consejo de universidad]. 9 de noviembre de 2016. http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/APCU_145-2016.pdf

Area Moreira, M. (2021). La enseñanza remota de emergencia durante la COVID-19. Los desafíos postpandemia en la Educación Superior. *Propuesta educativa*, (56), 57-70.

Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de educación*, (355), 137-159.

Brunner, J. J., Labraña, J., Ganga, F., y Rodríguez-Ponce, E. (2020). Gobernanza de la educación superior: el papel de las ideas en las políticas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 83(1), 211-238.

Clark, B. R. (1983). *The higher education system*. University of California Press.

Clark, B. R. (2011). *Cambio sustentable en la universidad*. Universidad de Palermo.

Cohen, M. D., March, J. G., y Olsen, J. P. (2011). El bote de basura como modelo de elección organizacional. *Gestión y política pública*, 20(2), 247-290.

Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. (2021) *Los sistemas institucionales de Educación a Distancia: análisis de la primera experiencia de evaluación y validación*. <http://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/18-03-2021-Los-SIED-en-la-Argentina.pdf>

Decreto DNU 260/2020. Emergencia sanitaria. Coronavirus (Covid-19), disposiciones. 12 de marzo de 2020. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=335423>

Dirección Nacional de Gestión Universitaria. (2015). DOCUS N° 4: La Educación a Distancia. Ministerio de Educación.

Doberti, J. (2020). La eficiencia interna en las universidades nacionales. En Marquis, C. (ed). *La agenda universitaria V: criterios y propuestas de gestión y políticas universitarias*. Universidad de Palermo.

Escotet, M. A. (1996). *Universidad y devenir: entre la certeza y la incertidumbre*. Lugar Editorial.

García Aretio, L. (2021). COVID-19 y educación a distancia digital: preconfinamiento, confinamiento y posconfinamiento. *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 24(1), 9-32.

García De Fanelli, A. M. (2005). *Universidad, organización e incentivos: desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*. Miño y Dávila.

González, A. H., y Roig, H. (2018). Normativa de educación a distancia para la universidad argentina: avances y desafíos pendientes. *Virtualidad, Educación y Ciencia*, 9(16). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/69149>

Hodges, C. B., Moore, S., Lockee, B. B., Trust, T., y Bond, M. A. (2020). The difference between emergency remote teaching and online learning. <https://er.educause.edu/articles/2020/3/the-difference-between-emergency-remote-teaching-and-online-learning>

Ibáñez, F. (2020). *Educación en línea, Virtual, a Distancia y Remota de Emergencia, ¿cuáles son sus características y diferencias?* Observatorio de Innovación Educativa, Tecnológico de Monterrey (México). <https://observatorio.tec.mx/edu-news/diferencias-educacion-online-virtual-a-distancia-remota>

Jeliazkova, M., y Westerheijden, D. F. (2002). Systemic adaptation to a changing environment: Towards a next generation of quality assurance models. *Higher Education*, 44(3), 433-448.

Krotsch, P. (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Marquina, M. (2008). Académicos como pares evaluadores en el sistema argentino de evaluación de universidades: diez años de experiencia. *Revista de la educación superior*, 37(148), 7-21.

Marquís, C. (2010). Sobre el Gobierno Universitario. *Gestión Universitaria*, 2(3). http://www.gestuniv.com.ar/gu_06/v2n3a2.htm

Peluffo, M. B., y Catalán Contreras, E. (2002). Introducción a la gestión del conocimiento aplicada al sector público. ILPES.

Resolución N° 1717/2004. [Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología]. Educación superior, educación a distancia. 29 de diciembre de 2004. Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1717-2004-102861>

Resolución N° 2641-E/2017. [Ministerio de Educación y Deportes]. 13 de junio de 2017. Argentina. https://www.coneau.gob.ar/archivos/form09posg/ResMED2641_17.pdf

Resolución N° 546/2017. [Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria]. 18 de diciembre de 2017. Argentina.

Resolución N° 152/2018. [Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria]. Argentina.

Resolución N° 108/2020. [Ministerio de Educación]. 15 de marzo de 2020. Argentina.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226752/20200316>

Resolución N° 144/2020. [Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria]. 10 de junio de 2020. Argentina.

Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative science quarterly*, 1-19.

Westerheijden, D. F., Hulpiau, V., y Waeytens, K. (2006). *Lines of Change in the Discourse on Quality Assurance*. [Artículo presentado]. 28th Annual EAIR forum. Rome, Italy (Vol. 30).

Fecha de recepción: 27-7-2023

Fecha de aceptación: 9-10-2023