

#19

OAC

La Educación a Distancia en la UNRN

El informe repasa la historia de la Educación a Distancia (EaD) en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). El objetivo es reconstruir la trayectoria de las carreras de la modalidad y de las áreas que participan de la organización, la administración y el soporte técnico de estas ofertas. De esta forma se pretende generar un insumo para la autoevaluación institucional y, al mismo tiempo, colaborar en la producción y difusión de conocimiento acerca de la EaD en el sistema universitario argentino.

Informe OAC #19
La Educación a Distancia en la UNRN
Febrero 2023

SERIE DE INFORMES OAC¹

La serie Informes OAC contiene documentos de análisis sobre la Universidad como objeto de estudio. Se espera que los estudios, junto con el Anuario de Estadísticas, contribuyan al debate sobre los problemas y reformas que la Universidad enfrenta desde una perspectiva de mejoramiento continuo, ligado a las transformaciones de las políticas del conocimiento, del gobierno y de la gestión. El sentido de la Serie es revisar las experiencias de la UNRN, incorporando una dimensión analítica para un mejor diseño de medidas e instrumentos de política de desarrollo institucional.

La OAC¹ es un cuerpo técnico de la Universidad que fue merituado como “innovadora en la estructura y actividades que realiza con espíritu crítico, vocación por entender la peculiaridad de la universidad y teorizar sobre el funcionamiento institucional” (CONEAU, Informe de Evaluación Externa UNRN, 2016).

Los primeros números son el resultado de la recopilación de datos y su revalorización a partir del benchmarking o experiencias de innovación, mejora y modelos de calidad en el sistema universitario argentino y regional.

Se invita a la comunidad universitaria a participar en la producción de los estudios. oad@unrn.edu.ar

¹ Equipo OAC: Graciela Giménez, Diego Rodriguez, Wenceslao Gómez Rodríguez, Gonzalo Rodríguez, Matías González Awe, Walter Pratt, Mariana Zeberio y Magda de los Ríos Reyes. En esta ocasión participaron del informe integrantes del equipo de la Dirección de Educación a Distancia. Entre ellos Luis Hunicken, director del área que falleció en octubre de 2022, a quien está dedicada la publicación de este Informe.

Informe OAC #19: La Educación a Distancia en la UNRN

Resumen: El informe repasa la historia de la Educación a Distancia (EaD) en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). El objetivo es reconstruir la trayectoria de las carreras de la modalidad y de las áreas que participan de la organización, la administración y el soporte técnico de estas ofertas. De esta forma se pretende generar un insumo para la autoevaluación institucional y, al mismo tiempo, colaborar en la producción y difusión de conocimiento acerca de la EaD en el sistema universitario argentino.

Palabras claves: Educación a Distancia, SIED, Ciclos de Complementación Curricular, Modelo Tecnopedagógico.

1. Introducción

Posiblemente la imagen más difundida de la Educación a Distancia (EaD) está vinculada con el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TICs) en el proceso educativo, como las plataformas de aprendizaje o de videoconferencias. Muchas de estas herramientas han pasado a formar parte de nuestra experiencia cotidiana a partir de la pandemia, cuando los cierres de emergencia obligaron a virtualizar la enseñanza y la gestión universitaria que, hasta entonces, se habían desarrollado en forma presencial.

Sin embargo, las circunstancias movilizadas por la pandemia tuvieron características muy particulares, por lo que se optó por denominar al período como *Educación Remota de Emergencia* (ERE) y así distinguirlo de la modalidad a Distancia. Si bien en un primer momento se señaló la semejanza con las carreras virtuales y hasta se llegó a hablar de una generalización de la EaD, existieron diferencias relevantes. Entre otros aspectos, se destacó el carácter imprevisto que tuvo la virtualización, la ausencia total de planificación y, vinculado con ello, el incumplimiento de los requisitos de calidad que se le demandan a las carreras a distancia o virtuales².

Las carreras de EaD son ofertas académicas reguladas por normativas nacionales, que se desarrollan de acuerdo con una organización y una planificación supervisadas por áreas de gestión dedicadas a administrar su actividad. Desde 2018, estos espacios se denominan Sistemas Institucionales de Educación a Distancia (en adelante SIED) y están integrados por “el conjunto de acciones, normas, procesos, equipamiento, recursos humanos y didácticos que permiten el desarrollo de propuestas a distancia” (Resolución del Ministerio de Educación y Deportes N°2641/2017 y N°4389/17).

La creación de los SIED fue resultado de más de dos décadas de deliberaciones acerca de la regulación de la modalidad, en las que participaron el Estado nacional, las autoridades universitarias y especialistas en la temática. La principal novedad de esta normativa fue que otorgó anclaje institucional a las ofertas de la modalidad, enmarcando su funcionamiento en la evaluación institucional del artículo 44 de la Ley de Educación Superior (Ley 24.521, 1995). Esto trazó una diferencia sustancial con las normativas previas, que regulaban la actividad de carreras por separado, e incorporó una perspectiva sistémica, al postular un mismo criterio de organización de la EaD para todas las instituciones universitarias.

Hacia la llegada de la pandemia, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) había realizado dos convocatorias de evaluación de los SIED. Cuando se produjo la suspensión de la actividad presencial, en marzo de 2020, prácticamente todas las universidades contaban con su SIED validado por la Secretaría de Políticas Universitarias. Esto constituyó una ventaja estructural respecto de los otros niveles del sistema educativo ya que favoreció una adaptación más rápida y ágil al inusual contexto instaurado por los cierres de emergencia (García de Fanelli et al., 2020)

Si bien aún es pronto para trazar un análisis de los resultados de la pandemia en la UNRN, se ha comentado el rol determinante que tuvo la experiencia acumulada en educación virtual para transitar el período de emergencia (Del Bello, 2020). En función de ese valioso aporte, este documento describe y analiza el desarrollo de la Educación a Distancia en la universidad, un recorrido que va de la redacción de su Proyecto Institucional en el año 2008 hasta la creación y validación de su SIED, en 2018 y 2019, respectivamente.

El primer apartado del trabajo repasa la historia de la Educación a Distancia y su desarrollo en nuestro país. Se enfatiza su despliegue en el nivel universitario hacia finales de la década de 1990,

² Desde 2017, la CONEAU realiza la validación de los Sistemas Instituciones de Educación a Distancia (SIED).

cuando se pusieron en marcha los primeros Campus Virtuales de universidades nacionales y privadas y se sancionaron las primeras normativas que regularon su funcionamiento. Se presentan también series históricas y datos actuales acerca de la cantidad de ofertas de pregrado, grado y posgrado de la modalidad y su matrícula de estudiantes.

Seguidamente, se analiza el caso de la UNRN describiendo la evolución de la Dirección de Educación a Distancia (DED), área de gestión del Rectorado encargada de la organización del SIED y la oferta académica de la modalidad en cada Sede, realizando consideraciones sobre el tipo de carreras, el perfil de los estudiantes y el plantel docente. Hacia el final se presentan algunas conclusiones y recomendaciones para las políticas institucionales en la materia.

2. Historia de la Educación a Distancia

a. Orígenes

La EaD como opción pedagógica se remonta hasta mediados del siglo XX, con la implementación de otro tipo de tecnologías en el proceso educativo que compusieron las primeras experiencias de separación espacio-temporal entre estudiantes y profesores. Esta innovación se realizó a través del servicio postal, con el desarrollo de cursos por correspondencia mediante envío de documentos impresos (guías, cuadernillos, etc.). Estos materiales eran autoadministrados por los estudiantes y, por lo tanto, se desarrollaban en un sentido unidireccional y con escasa supervisión docente.

Los cursos por correspondencia se concentraban en temas de formación laboral y oficios, distinguiéndose de la oferta educativa presencial y constituyendo un circuito “alternativo” al sistema de educación formal. Sociológicamente, el desarrollo de la EaD puede ser interpretado a partir de los cambios en las relaciones entre Educación y Sociedad y, más específicamente, por la incidencia creciente de las credenciales educativas en la determinación de la posición de grupos e individuos en la estructura social, los cambios en el mundo del trabajo y el requerimiento de la formación a lo largo de la vida.

Los *países centrales* (Reino Unido, Alemania, Estados Unidos) fueron pioneros en la implementación de la formación vía correo postal, formato que la bibliografía identifica como la *primera generación* de la Educación a Distancia. En nuestro país las primeras experiencias de este tipo fueron implementadas por el Estado Nacional, con cursos impartidos por las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad que, a partir de la década de 1940, comenzaron a ofrecer formación por correspondencia a su personal (Nieto y De Majo, 2011).

Avanzada la segunda mitad del siglo XX, la incorporación de las telecomunicaciones supuso el comienzo de la *segunda generación* de la EaD. El envío de materiales por correspondencia —limitado a la reproducción textual de las clases tradicionales y sin instancias de supervisión—, comenzó a ser complementado con el uso de recursos audiovisuales y comunicaciones que permitían intercambios entre estudiantes y docentes. Entre las experiencias locales más relevantes se destaca la Telescuela Técnica del CONET³ que, entre 1963 y 1988, brindó cursos de capacitación técnica, clases de apoyo, programas de interés general y difusión de actividades científicas y técnica mediante emisiones en un canal de la Capital Federal y repetidoras nacionales (Grau, 2013).

La difusión de las telecomunicaciones coincidió con la masificación y la diversificación del nivel universitario, cuando los sistemas se expandieron mediante el crecimiento sostenido de las matrículas y la creación de nuevas instituciones, tanto estatales como privadas. En algunos países esto se tradujo en la creación de instituciones especializadas en la modalidad, como la *Open University* del Reino Unido, creada a comienzos de la década de 1970. En América Latina pueden mencionarse las experiencias pioneras de la Universidad Estatal a Distancia (UNED, 1977) de Costa Rica, la Universidad Nacional Abierta (UNA, 1977) de Venezuela, y la Universidad Nacional Abierta a Distancia (UNAD, 1981) de Colombia.

En el caso argentino, la creación de carreras universitarias se mantuvo dentro de los márgenes de las instituciones tradicionales. Entre otros podemos mencionar a la Universidad Nacional de Luján (UNLu), creada en 1972, cerrada en 1980 por la dictadura cívico-militar y reabierto tras la recuperación democrática; la Universidad Nacional de Salta (UNSa) y la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP). Otros acontecimientos significativos del período fueron la creación de la Asociación Argentina de Educación a Distancia en 1979 y la puesta en marcha del Programa UBAXXI en 1986.

³ Consejo Nacional de Educación Técnica, antecedente institucional del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) creado en 1995 tras la sanción de la Ley Federal de Educación. <http://www.inet.edu.ar/index.php/institucional/historia/>

b. *La virtualización de la Educación a Distancia*

La década de 1990 marcó el inicio de la *tercera generación* de la EaD, con la incorporación de las TIC's a la vida universitaria. La introducción de las computadoras personales y el desarrollo de sistemas informáticos revolucionaron la gestión de las instituciones, ya que permitieron mejorar e incrementar la información sobre su funcionamiento, insumo clave para la planificación, tanto a nivel institucional como de las políticas universitarias. En efecto, varias de las políticas públicas del período se desarrollaron en ese sentido, como la creación, en 1993, del Sistema de Información Universitaria (SIU). Originalmente el SIU funcionó como un área de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación y en 2013 fue traspasado al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

Por otra parte, la llegada de las TICs revolucionó la enseñanza, motorizando la apertura de nuevas carreras universitarias de grado y posgrado en modalidad a Distancia. Este crecimiento también se expresó en la creación de espacios interinstitucionales dedicados a la temática, como la Red Universitaria de Educación a Distancia (RUEDA).

Entre finales de los 1990 y comienzos de la década siguiente el impulso que la virtualidad otorgó a la modalidad se constató en la sanción de las primeras normativas⁴ que regularon su funcionamiento y en la puesta en marcha de Campus Virtuales de universidades de gestión pública y privada. Estos desarrollos pioneros tuvieron lugar en las universidades nacionales de Quilmes (Universidad Virtual de Quilmes), Litoral (UNLVirtual), Rosario (Puntoedu) y Tres de Febrero (UNTREFVirtual) y en la Universidad Católica de Salta y la Universidad Empresarial Siglo XXI en el sector privado (Del Bello, 2001).

La creación de los Campus Virtuales implicó la incorporación de los entornos digitales a la programación académica de las universidades y, además, la incorporación de la Educación a Distancia al proceso de expansión institucional del sistema universitario, mediante la apertura de Centros de Apoyo en localidades de todo el país. La proliferación de estas unidades se inscribió en la ampliación de la cobertura geográfica propiciada mediante la creación de universidades nacionales en el período 2007-2015⁵ y la apertura de sedes regionales y extensiones áulicas de instituciones ya existentes (Guido y Versino, 2010, 2011).

Inicialmente, la dependencia funcional de los espacios encargados de la gestión de la Educación a Distancia fue heterogénea, variando de institución en institución. En algunos casos estaba descentralizada a nivel de las Facultades, responsables de las carreras, mientras que en otros se mantenía bajo la órbita del Rectorado, que centralizaba los programas creando áreas específicas. Estas diferencias de organización también se registran en otras funciones novedosas que las universidades han incorporado en épocas recientes, como las tareas de Aseguramiento de la Calidad, las Relaciones Internacionales o la Vinculación Tecnológica; cuya ubicación en el organigrama depende de diversos factores, como la antigüedad de la institución y el compromiso de sus autoridades con la temática.

La expansión asistemática de la EaD, con diversidad de formatos y, consecuentemente, dificultades para asegurar niveles homogéneos de calidad de sus ofertas, fue una de las preocupaciones que intentaron resolverse mediante nuevas normativas. La Resolución Ministerial N°1717/04 introdujo criterios más homogéneos, listando la necesidad de garantizar condiciones institucionales para el desarrollo de ofertas a distancia. La norma mencionaba, por primera vez, la

⁴El Decreto PEN N°81/1998, reglamentario de la Ley de Educación Superior, facultó al Ministerio de Cultura y Educación a dictar las normas que regulen el funcionamiento de la Educación a Distancia. Como resultado, e incorporando aportes de una Comisión de especialistas convocada por la SPU, se promulgó la Resolución Ministerial N°1716/98.

⁵ Durante la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se crearon 18 universidades nacionales y 4 institutos universitarios.

figura del Sistema Institucional de Educación a Distancia. Esta orientación fue rubricada y especificada por las resoluciones ministeriales N°2641-E/17 y N°4389. Ambas fueron resultado de un largo proceso de deliberación que derivó en el Acuerdo Plenario N°145 del Consejo de Universidades.

La Resolución N°2641/17 define a la Educación a Distancia como *“la opción pedagógica y didáctica donde la relación docente-alumno se encuentra separada en el tiempo y/o en el espacio, durante todo o gran parte del proceso educativo, en el marco de una estrategia pedagógica integral que utiliza soportes materiales y recursos tecnológicos, tecnologías de la información y la comunicación, diseñados especialmente para que los/as alumnos/as alcancen los objetivos de la propuesta educativa”*.

La normativa también estableció criterios de carga horaria para la definición de las ofertas a Distancia: *“Para que una carrera de pregrado, grado o posgrado sea considerada como dictada a distancia se requiere que la cantidad de horas no presenciales supere el 50% de la carga horaria total prevista en el respectivo plan de estudios”*. También contempló los casos de carreras con cargas horarias no presenciales entre 30% y 50%.

Los Sistemas Institucionales de Educación a Distancia, mencionados por la resolución anterior, fueron el objeto central de la nueva regulación. Los SIED abarcan *“el conjunto de acciones, normas, procesos, equipamiento, recursos humanos y didácticos que permiten el desarrollo de propuestas a distancia”* en una institución. Su evaluación fue asignada a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), con intervención de las direcciones de Evaluación Institucional y de Acreditación del organismo. Esto comportó una novedad para el sistema universitario argentino, que se convirtió en el primero del espacio iberoamericano de educación superior en integrar la EaD a los procesos de evaluación institucional (Tovillas et al., 2022).

De esta forma las universidades pasan a ser responsables de garantizar las condiciones académicas y organizativas para asegurar la calidad de sus programas de Educación a Distancia. Como resultado, se logró establecer un marco común para la organización de la modalidad en todas las universidades y, lo más significativo, se modificó el objeto de regulación, trasladando el énfasis desde las carreras hacia la gestión institucional (Campi y Gutiérrez Esteban, 2018). Esto promovió un cambio al interior de las instituciones, incentivando la creación y la reorganización de los espacios de trabajo, la sanción de nuevas normativas y una especialización de la gestión, impulsada por la necesidad de contar con personal capacitado en las diferentes aristas de los entornos digitales.

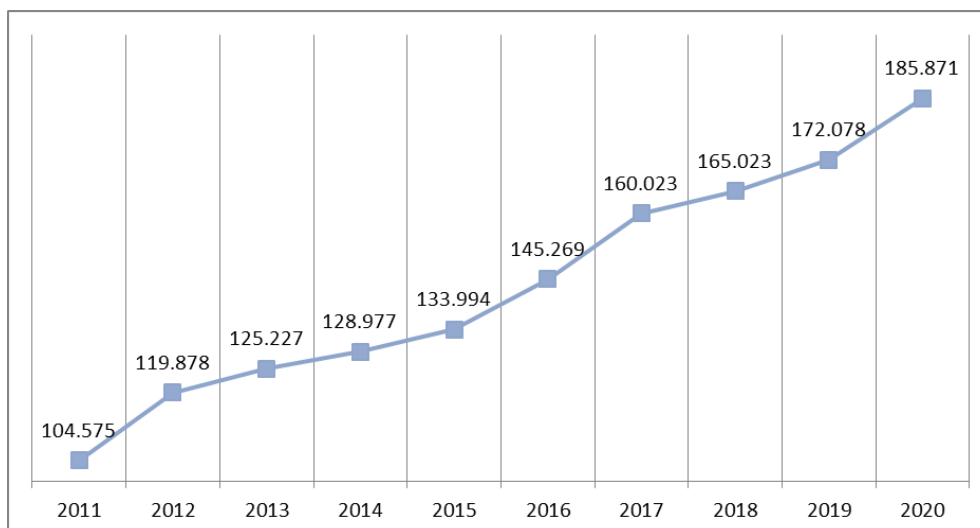
La EaD ha tenido un crecimiento intenso, sostenido por la incorporación de nuevas tecnologías, el ingreso de nuevos proveedores y cambios normativos que contribuyeron a incrementar los niveles de consenso en torno a su viabilidad como opción pedagógica. Esta mayor aceptación se ha verificado en el crecimiento de la matrícula y en la proliferación de carreras de EaD, que evolucionó de un lote reducido de programas e instituciones a prácticamente la totalidad de las universidades del sistema local.

En la última década, la expansión de la EaD acompañó el crecimiento institucional⁶ y de la matrícula⁷ del sistema universitario argentino. Al respecto, los datos son elocuentes: la matrícula de estudiantes de carreras universitarias de pregrado y grado de modalidad a Distancia acumuló un incremento superior al 70% durante el período 2011-2020 (Secretaría de Políticas Universitarias, 2021).

⁶ Entre 2007 y 2015 la cantidad de universidades nacionales se incrementó significativamente, con la creación de 18 nuevas universidades y 4 institutos universitarios.

⁷ La Tasa Bruta Universitaria (cociente de la población que asiste a instituciones universitarias en relación al total de la población de 18 a 24 años) de Argentina progresó del 36% al 42% (SPU, 2021).

Cuadro N°1. Evolución de la matrícula de estudiantes de ofertas de pregrado y grado de modalidad a Distancia del sistema universitario argentino. Período 2011-2020.



Fuente: Departamento de Información Universitaria, DNPeIU, SPU.

Cuadro N°2. Carreras de modalidad a Distancia del sistema universitario argentino según Nivel de la oferta y Sector de gestión. Año 2020.

| Nivel | Estatal | Privado | Total |
|------------------|---------|---------|-------|
| Pregrado y grado | 185 | 196 | 381 |
| Posgrado | 58 | 54 | 112 |
| Total | 243 | 250 | 493 |

Fuente: elaboración propia en base a Departamento de Información Universitaria, DNPeIU, SPU.

Finalmente, la virtualización de los períodos académicos 2020 y 2021 brindó nuevo impulso a la modalidad a Distancia y marcó un hito en la historia de su desarrollo. Si bien hemos destacado las diferencias de forma y contenido con la Educación Remota de Emergencia, la experiencia introdujo masivamente las TIC's en el proceso educativo de una comunidad universitaria habituada a la presencialidad y venció las reticencias y resistencias acerca de su viabilidad como opción pedagógica.

La mayor aceptación se visualizó en las instituciones, con cambios en la programación académica de muchas carreras que decidieron incrementar su carga horaria no presencial, y también a nivel de las políticas universitarias. Al respecto se destaca la implementación programas específicos desde la Secretaría de Políticas Universitarias (Plan VES I, II y III) y los debates en el seno del Consejo

Interuniversitario Nacional (CIN) y de la Red Universitaria de Educación a Distancia (RUEDA), acerca de los impactos de la experiencia, la necesidad de reformular algunos aspectos de la normativa actual y la centralidad asumida por el SIED en la evaluación institucional.

3. La Educación a Distancia en la UNRN

a. De la puesta en marcha a la creación del SIED: evolución de las áreas de gestión de la Educación a Distancia en la UNRN

Al momento de la creación de la UNRN, la EaD tenía un grado significativo de desarrollo en el sistema universitario argentino. La gestión a cargo de la organización de la universidad consideró la necesidad de fijar una política institucional que oriente su despliegue. El Proyecto Institucional (PI) del año 2008 destacaba la incidencia creciente de las TIC's como modalidad de la educación universitaria, así como también su potencialidad para garantizar la cobertura territorial de la oferta académica y para sortear la falta de infraestructura del período inaugural.

La planificación de la etapa de organización consideró experiencias internacionales y nacionales⁸ y propuso la creación del área de Enseñanzas Mediadas por Tecnologías de la Información y la Comunicación (EMTIC). De esta forma se pretendía incorporar la opción pedagógica al modelo de enseñanza y, a la vez, atender a la inserción de la nueva universidad en su contexto: las TIC's eran valoradas como herramientas útiles para sortear las dificultades derivadas de la extensión del territorio y el funcionamiento del modelo multisedes y multicampus.

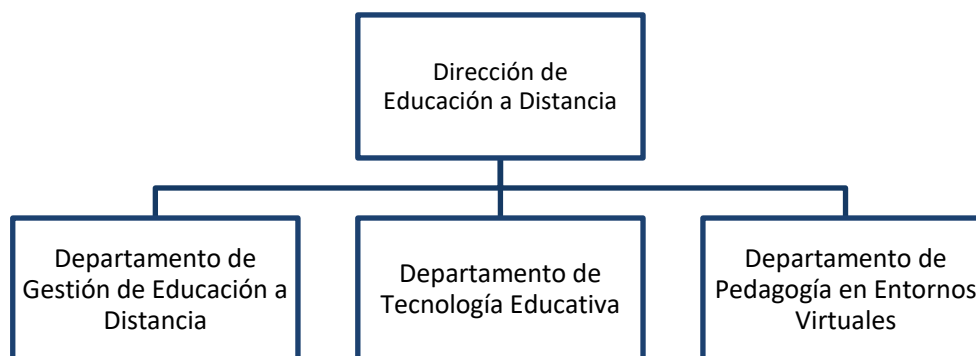
En 2009, con la puesta en marcha de la universidad, se estableció el Programa de Educación a Distancia (PED, Resolución UNRN N°550/09), dentro de la estructura de la Secretaría de Docencia, Extensión y Vida Estudiantil (SDEyVE) del Rectorado. La centralización de la gestión de la EaD fue una decisión fundacional que se ha mantenido a lo largo del tiempo, pese a los cambios de denominación del área y a las variaciones en la participación de las SDEyVE de las sedes y de las Direcciones de Carreras.

El primer cambio en la estructura del área se produjo en el año 2010, cuando se definió un cambio en la denominación y en la estructura del área que persiguió el objetivo de institucionalizar su funcionamiento. El PED fue renombrado como Programa de Enseñanza Mediada por las Tecnologías de Información y Comunicación (PEMTIC, Resolución UNRN N°598/10). Además del cambio de denominación se dio intervención a las Sedes en la gestión académica y administrativa. De esta forma se configuró una división del trabajo entre las sedes y la unidad central que continúa hasta la actualidad. El PEMTIC era el área responsable del modelo educativo, las especificaciones pedagógicas, los formatos de evaluación de los estudiantes, y las tecnologías propias de la modalidad no presencial, así como de la articulación de las diferentes instancias y del funcionamiento de la plataforma.

En 2014 se produjo otro cambio de denominación, cuando se creó la Dirección de Educación a Distancia (DED) dependiente de la SDEyVE del Rectorado. Esta decisión se vinculó con la formalización de la estructura orgánico-funcional de la universidad y con un cambio de conceptualización en la Educación a Distancia hacia un modelo tecnopedagógico centralizado. La DED está integrada por tres Departamentos: Gestión de la Educación a Distancia, Tecnología Educativa y Pedagogía en Entornos Virtuales.

⁸Se referenciaron documentos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), UNESCO y del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES).

Figura Nº1. Estructura de la Dirección de Educación a Distancia de la UNRN.



Fuente: elaboración propia en base a Estructura Orgánico Funcional UNRN.

Respecto de la centralización de la gestión de la Educación a Distancia, Ventura (2021) destaca que este diseño favorece un uso eficiente de los recursos, al tiempo que otorga un sentido de transversalidad al modelo pedagógico y permite una articulación correcta entre el Rectorado y las sedes. Como contrapartida, se observa una sobrecarga de tareas en el área y una polifuncionalidad obligada para sus integrantes, especialmente en momentos críticos. Cabe advertir que si bien este informe se focaliza en las ofertas a distancia, la DED también cumple otras tareas en la administración del Campus Bimodal de las carreras presenciales y de cursos de formación continua.

Esta situación fue observada por la CONEAU en su Evaluación Externa de 2017 y también ha sido registrada en estudios sobre la Estructura Orgánico-Funcional de la universidad. Al respecto, el organismo evaluador destacó la elevada rotación de miembros del área y las dificultades derivadas de ello para consolidar un equipo de trabajo (CONEAU, 2017). El Informe OAC #17 sobre la Estructura Orgánico Funcional⁹ especificó este déficit asociado a la baja cobertura de cargos de la DED (posee trece cargos y solamente cinco están ocupados). Una situación similar se registró en la Dirección General de Servicios Informáticos, cuestión que es especialmente significativa si se considera el trabajo colaborativo que desarrollan en la gestión de las carreras virtuales. Al respecto, se destaca que:

“El presumible crecimiento de la Educación a Distancia, motorizado por la experiencia del aislamiento durante la pandemia del Covid-19, así como el aumento de la informatización en la gestión, un fenómeno observado en todos los sectores económico-sociales, induciría a suponer la necesidad de fortalecer los cargos de estas dos Direcciones o prever alternativas para mejorar la calidad y capacidad de estas áreas. Sin embargo, en ambos casos, la ocupación de los cargos totales es inferior al 50%, un porcentaje inferior al promedio de la institución” (OAC, 2022).

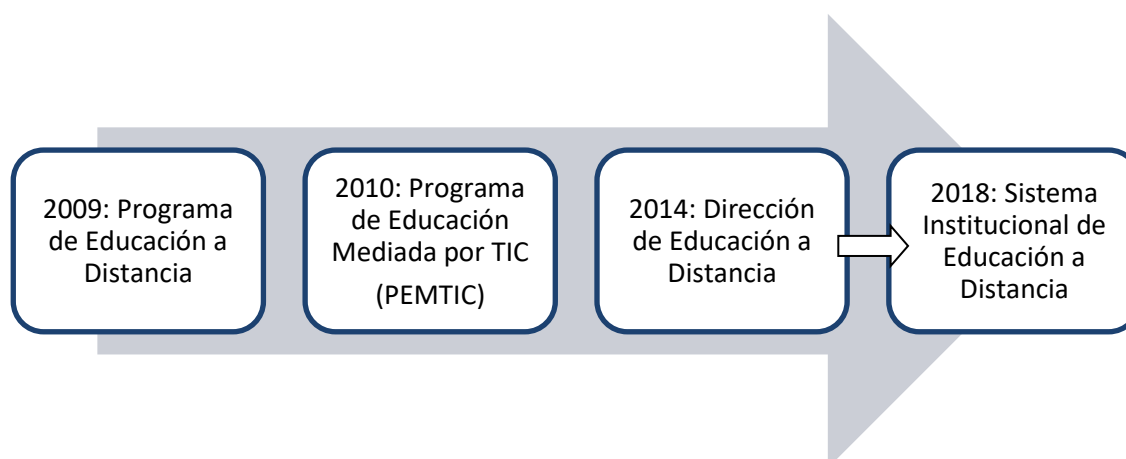
En cuanto a la rotación del personal del área se registró que la mayoría están contratados y muchos son becarios/as (por lo general, estudiantes avanzados de la Licenciatura en Sistemas de la Sede Atlántica) que se renuevan con periodicidad semestral. Esto se traduce en una dificultad extra de

⁹<https://rid.unrn.edu.ar/handle/20.500.12049/8971>

formación constante de nuevos miembros del equipo de trabajo. En esta situación impactan también las características del campo profesional de los informáticos, con posibilidad de acceder a puestos de trabajo con salarios superiores, cuestión que plantea un desafío para la universidad y las organizaciones del sector público en su conjunto.

Como se reseñó en el primer apartado, un cambio significativo se produjo a partir de la sanción de la Resolución Ministerial N°2641/17. La UNRN creó su Sistema de Educación a Distancia mediante la Resolución CSDEyVE N°014/2018. El SIED-UNRN constituye un esquema amplio de planeamiento, gestión y administración de la modalidad. La DED es el área responsable de su gestión, de la que también participan otras áreas académicas del Rectorado y de las Sedes. El modelo tecnopedagógico del SIED supone a la educación y al conocimiento como un bien público y parte de una red de trabajo mancomunado entre diversos actores y áreas que se sustancia y materializa en el Campus Virtual de la universidad. El SIED-UNRN coordina las actividades didáctico-pedagógicas y articula el trabajo de diversos actores y áreas: estudiantes, docentes, nodocentes, Direcciones de carrera y tutorías virtuales con las áreas académicas, la administración de estudiantes, la gestión docente, el diseño y producción de material. Esta interacción entre las diversas áreas y el trabajo con los docentes y estudiantes genera una visión integrada, que interactúa y caracteriza a la universidad en sus entornos virtuales.

Figura N°2. Evolución de las áreas de gestión de la Educación a Distancia en la UNRN.



Fuente: Elaboración propia.

b. Las oferta de carreras a Distancia

El punto de partida de la programación académica de la modalidad virtual estuvo vinculado a la atención de las necesidades de formación de los/as docentes de la provincia de Río Negro mediante el dictado de Ciclos de Complementación Curricular (CCC). Los Ciclos son carreras de grado con requisitos especiales de ingreso, cuyos trayectos curriculares complementan formaciones previas y permiten alcanzar el mínimo de 2600 horas requeridas por los títulos de grado¹⁰.

En 2008, el Proyecto Institucional destacaba la potencial contribución de los CCC a distancia a la mejora de la calidad del sistema educativo provincial. En cuando a las proyecciones sobre su desarrollo estimaba que *“la modalidad virtual se estima que tendrá una matrícula inicial elevada por*

¹⁰Para un análisis pormenorizado de las características de los CCC se sugiere consultar el DOCUS N°1 de la Dirección Nacional de Gestión Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias.

las siguientes razones: (i) la oferta educativa prevista tiene una fuerte demanda en el segmento de docentes del nivel medio potencial que no cuentan con título de profesores (más del 70% del plantel docente)” (2008).

Las carreras fundacionales de la EaD en la UNRN fueron los Ciclos de Licenciatura en Educación Primaria y en Educación Inicial (Sede Atlántica), el Profesorado de Enseñanza de las Ciencias (Sede Alto Valle y Valle Medio) y el Profesorado de Enseñanza de la Lengua y Literatura (Sede Andina). En su dictado participaron profesores y profesoras externos a la UNRN, un rasgo que se mantiene hasta la actualidad. Esta cooperación es favorecida por la virtualidad pero también por las características particulares de las contrataciones docentes que, como veremos más adelante, muestra diferencias respecto de las ofertas presenciales.

Entre las carreras también se cuentan ofertas de nivel de posgrado: la Maestría en Ciencia, Tecnología e Innovación de la Sede Andina¹¹ y, más recientemente, el Doctorado de la UNRN Mención en Arquitectura de la Sede Alto Valle y Valle Medio, en proceso de acreditación ante la CONEAU. Al momento de publicación de este informe también hay registro de iniciativas en las sedes de continuar expandiendo la oferta de posgrados a distancia. Esta pretensión es facilitada por la acreditación del SIED, que permite resolver con suficiencia los requerimientos para su dictado.

La gestión de las carreras en las localizaciones involucra la participación de responsables de Educación a Distancia de las sedes, encargados de recibir la documentación de los estudiantes y reunir al Comité Académico, integrado por los Directores de carreras, que analiza las solicitudes. El cuadro 3 presenta las ofertas a distancia vigentes en cada localización de la UNRN. Como se observa, con excepción de la Maestría de la Sede Andina, las ofertas se concentran en el campo de la Educación, con títulos de Licenciatura y Profesorado en la temática.

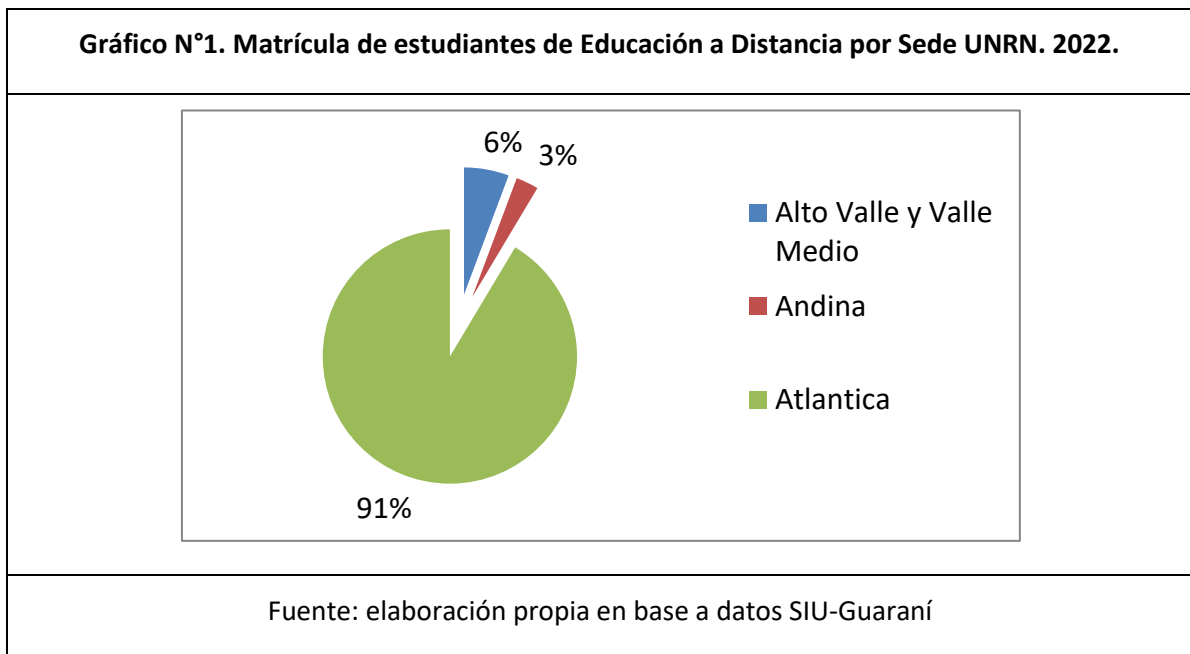
| Cuadro N°3. Sedes, Escuelas de Docencia y carreras de modalidad a Distancia de la UNRN. Año 2022. | | | |
|---|---|----------|---|
| Sede | Escuela | Nivel | Carrera |
| Alto Valle y Valle Medio | Geología, Paleontología y Enseñanza de las Ciencias | Grado | Ciclo de Profesorado de Enseñanza de Nivel Medio y Superior en Biología |
| | | Grado | Ciclo de Profesorado de Enseñanza de Nivel Medio y Superior en Química |
| Andina | Humanidades y Estudios Sociales | Grado | Ciclo de Profesorado de Enseñanza de la Lengua y la Literatura |
| | | Posgrado | Maestría en Ciencia, Tecnología e Innovación |
| Atlántica | Humanidades y Estudios Sociales | Grado | Ciclo de Licenciatura en Educación |
| | | Grado | Ciclo de Licenciatura en Educación Inicial |
| | | Grado | Ciclo de Licenciatura en Educación Primaria |

¹¹ Acreditada mediante la RS-2019-112582073-APN-CONEAU#MECCYT.

| | | | |
|--|-----------------|-------|--|
| | | | |
| | Salud y Deporte | Grado | Ciclo de Complementación a Distancia en Educación Física y Deporte |

Un aspecto para destacar es el crecimiento registrado en los CCC de la Sede Atlántica. En 2022, el Ciclo de Licenciatura en Educación se posicionó como la carrera de la UNRN con mayor cantidad de estudiantes, 574, lo que representó un 5% de la matrícula total. Históricamente la Sede Atlántica cuenta con una oferta mayoritariamente vinculada a la Educación: Ciclo de Licenciatura En Educación, Ciclo de Licenciatura En Educación Primaria, Ciclo de Licenciatura En Educación Inicial, Ciclo de Complementación a Distancia de Licenciatura en Educación Física y Deporte.

Por su parte, la Sede Alto Valle y Valle Medio apostó por Ciclos de Profesorado en Enseñanza de las Ciencias (Física, Matemática, Biología y Química), carreras que dependen de la Escuela de Geología, Paleontología y Enseñanza de las Ciencias¹². Por otra parte, la Sede cuenta con el Centro de Estudios e Investigación en Educación (CEIE) y se dicta el Profesorado en Biología en forma presencial. Finalmente, la Sede Andina focaliza sus acciones con el Ciclo Profesorado en Enseñanza de la Lengua y la Literatura, oferta que integra la nómina de la Escuela de Humanidades y Ciencias Sociales que alberga el dictado del Profesorado en Lengua y Literatura y la Licenciatura en Letras, ambas de forma presencial. Esta organización de carreras presenciales y virtuales favorece que la forma de contratación de docentes sea vía designación.



Como comentamos previamente, la experiencia de virtualización de emergencia acercó, masivamente, a la comunidad académica al uso de TICs. Esto ayudó a vencer las desconfianzas y reticencias que existían respecto de la modalidad a distancia. Como resultado se han creado nuevas ofertas como el Doctorado de la UNRN, Mención en Arquitectura de la Sede Alto Valle y Valle Medio.

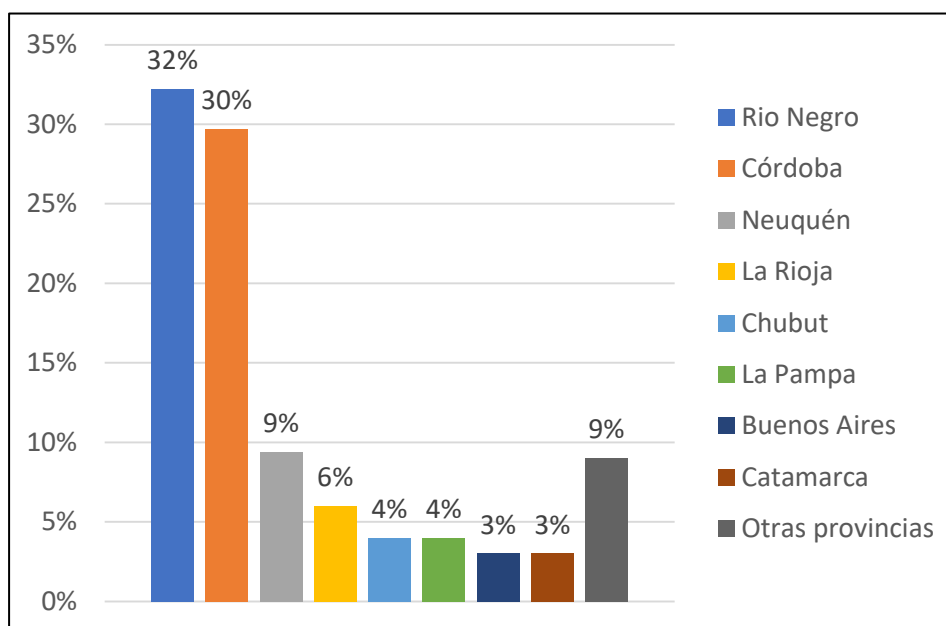
¹² Actualmente los Ciclos de Matemática y Física no se encuentran vigentes ya que discontinuaron su dictado en 2019 debido a la baja matrícula.

d. *Estudiantes de las carreras de EaD: procedencia, evolución histórica e identidad.*

Históricamente, en consonancia con la propuesta del Proyecto Institucional, los estudiantes de las carreras de modalidad a Distancia provienen del ámbito educativo: la mayoría son docentes de diversos niveles del sistema educativo de todo el país. Si bien la intención original fue aportar a la formación de docentes, la procedencia se ha ampliado a partir de convenios con Institutos de Educación Superior (IES) de otras jurisdicciones.

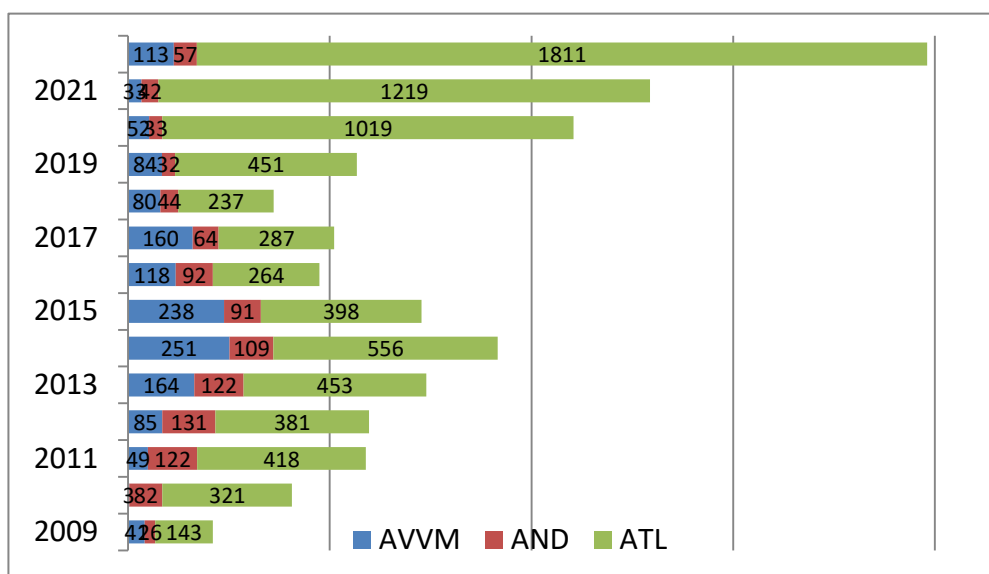
La relación carrera-lugar de procedencia varía mucho según la oferta académica. Actualmente la mayoría de los estudiantes provienen de la provincia de Río Negro, luego se encuentra la provincia de Córdoba, por convenio con la Fundación Nexos de esa provincia para el dictado del Ciclo de Licenciatura en Educación Inicial. Finalmente en las aulas virtuales hay alumnos de Neuquén, La Rioja, Chubut, La Pampa, Buenos Aires, Catamarca, Santa Cruz, Salta, Tierra del Fuego, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, Misiones, San Juan, Santiago del Estero, Formosa, San Luis, Misiones, Chaco y Jujuy.

Gráfico N°2. Distribución porcentual de la matrícula de estudiantes de carreras de Ciclos de Complementación Curricular de la UNRN según provincia de procedencia.



Fuente: Departamento de Estadística, Oficina de Aseguramiento de la Calidad.

Cuadro N°6. Evolución de la cantidad de estudiantes de carreras de modalidad a Distancia de la UNRN. Período 2009-2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SIU Guaraní.

Un aspecto que merece especial atención para la gestión y la planificación de las carreras está vinculado con la identidad de los estudiantes de EaD, condicionada por las Tecnologías de Información y Comunicación. Los medios digitales posibilitan las actividades académicas se realicen con mayores márgenes de autonomía que en las ofertas presenciales. Los estudiantes pueden acceder al Campus Virtual desde su casa, su trabajo o cualquier punto del globo y, además, hacerlo en cualquier momento. Son “dueños” y administradores de su tiempo de estudio pero, ¿cómo es el tiempo áulico de un estudiante a distancia?, ¿cómo se despliega su trayectoria?, ¿cómo es su relación con la institución?

Los mayores márgenes de autonomía demandan una serie de funciones extra, tanto para los estudiantes como para los docentes. La separación espaciotemporal afecta sus roles, condiciona la planificación académica y requiere, para su correcto desarrollo, la intervención de otros agentes que realicen seguimientos y refuercen el nexo con la institución. Como resultado, el proceso de enseñanza-aprendizaje asume un carácter más interactivo, con más *ida y vuelta* y construcción conjunta. García Aretio (2014) apunta a un diálogo didáctico mediado entre docentes de una institución y los estudiantes que, ubicados en un espacio diferente al presencial, aprenden de forma independiente o grupal.

Las tareas de apoyo la desempeñan los tutores y tutoras virtuales, que son quienes acompañan la trayectoria de los estudiantes desde el inicio de la cursada. Para los estudiantes la primera impresión sobre la universidad está en las aulas de tutorías y Salas de Estudiantes Virtuales¹³ del Campus Virtual, dos espacios de suma relevancia para evitar el desgranamiento, especialmente en el ingreso y durante el primer año. Su objetivo es la de familiarizar a los ingresantes con el Campus Virtual de la UNRN e introducirlos a la lógica del dispositivo tecnopedagógico.

¹³ Implementadas desde 2020. Originalmente se denominaban Salas de Aprestamiento.

4. Conclusiones

El desarrollo de la Educación a Distancia fue una prioridad desde los inicios de la Universidad Nacional de Río Negro, tanto por su aporte al proceso educativo como por su utilidad para sortear obstáculos asociados a la cobertura geográfica de la provincia y a la falta de infraestructura del período fundacional. En el Proyecto Institucional, la programación de las carreras estuvo vinculada a las necesidades de formación de los docentes del nivel medio de Río Negro que, mayoritariamente, carecían de formación específica de Profesorado. Esta iniciativa se tradujo en la creación de Ciclos de Complementación Curricular en cada sede, oferta que se mantiene hasta la actualidad aunque con cambios a lo largo de estos años. Algunas carreras han discontinuado su dictado, en tanto que otras han vuelto a abrir sus inscripciones.

Otro atributo que ha persistido es la centralización de la gestión de la Educación a Distancia en el Rectorado. Como se vio, la evolución de la organización del área estuvo afectada por las políticas institucionales y nacionales. En un primer momento, los cambios en su denominación y funcionamiento estuvieron asociados al desarrollo de la modalidad, la distribución de tareas entre sedes y la unidad central y la formalización de la Estructura Orgánico-Funcional. Desde 2018, en adecuación a los lineamientos de las nuevas normativas nacionales, se puso en marcha el Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED).

El período de Educación Remota de Emergencia (ERE) de la pandemia impactó en el funcionamiento de los sistemas institucionales y a nivel general, a punto tal que en los espacios de coordinación y consulta se discute la necesidad de sancionar nuevas normativas. En un documento de publicación reciente, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) propone una definición precisa el rol de los SIED que evite la actual ambigüedad interpretativa y que focalice el objeto de la Resolución 2647/17, ya que *“en su actual redacción no solo regula la educación a distancia, sino que prescribe los criterios para la modalidad presencial y para la realización de ciertas actividades mediadas tecnológicamente dentro de esa modalidad (mediante el establecimiento de porcentajes)”*.

En la UNRN, habiendo transitado doce años de la creación de las carreras virtuales, parece necesario acordar nuevos criterios de la modalidad a distancia. Entre otros aspectos, es necesaria una política de becas para estudiantes de bajos ingresos que abandonan las carreras por no poder afrontar la cuota. Su diseño de atender a las dificultades del contexto económico y a las particularidades de la identidad de los estudiantes de la modalidad que abarca nociones diversas, desde componentes psicológicos, sociológicos, pedagógicos y didácticos.

Otra cuestión de singular importancia es la situación de los docentes de los Ciclos. Por un lado, su escasa integración a proyectos de extensión e investigación, deseable para fortalecer la relación con la universidad. Por otro, es un desafío ampliar el número de puestos concursados y regularizados para lograr una estabilidad laboral que permita consolidar equipos de trabajo.

La clasificación de carreras “a término” definidas en el Estatuto y otras normas, afecta a la democratización de las carreras de Ciclos de Complementación (tanto en la modalidad presencial como a distancia), ya que los estudiantes no participan de los órganos de gobierno, y los docentes, al no tener la posibilidad de regularizar cargos, no participan de la elección democrática de las autoridades.

La educación a distancia está instalada en el *ethos* universitario. Fortalecer su perfil didáctico y tecnológico es un desafío que la universidad, a través de su SIED, debe alentar al continuo desarrollo.

5. Referencias bibliográficas

- Campi, W. M., & Gutiérrez Esteban, P. (2018). La educación a distancia en Argentina a través de sus normas: De la Ley 1597/1885 a la Resolución ministerial 2641-E/2017. En N. Dari & P. Baumann, Pablo, *Marcos regulatorios y modelos pedagógicos: Un camino hacia la virtualización de la educación superior en el MERCOSUR*. Universidad Nacional de Quilmes. http://libros.uvq.edu.ar/assets/libro6/i_la_educacin_a_distancia_en_argentina_a_travs_de_sus_normas_de_la_ley_15971885_a_la_resolucin_ministerial_2641e2017.html
- Del Bello, J. C. (2001). Educación por internet en Argentina: El caso de la Universidad Nacional de Quilmes. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*, 15.
- Del Bello, J. C. (2020). Gobernanza universitaria en época de pandemia. En *Gobernanza universitaria: Experiencias e investigaciones en Latinoamérica* (pp. 96-116). Ediciones USTA.
- García de Fanelli, A., Marquina, M., & Rabossi, M. (2020). Acción y reacción en época de pandemia: La universidad argentina ante la COVID-19. *Revista de Educación Superior en América Latina*, 8, 3-8. <https://doi.org/10.14482/esal.8.378.82>
- Grau, J. E. (2013). *Educación a Distancia en la Argentina: Evolución y contexto*. Maestría en Gestión de Proyectos Educativos. FUNDEC. <https://campus.fundec.org.ar/admin/archivos/EAD,200>.
- Guido, L., & Versino, M. (2010). La oferta académica «virtual» en universidades nacionales argentinas y su expansión territorial: Un estudio de casos de «campos virtuales». *Archivos de Ciencias de la Educación*, 4(4), 17.
- Guido, L., & Versino, M. (2011). Los programas de educación virtual universitaria en Argentina: Problemas y agendas en proceso de construcción. *Pensamiento Universitario*, 14(14), 23-39.
- Nieto, H., & De Majo, O. (2011). Historia de la educación a distancia en la Argentina (1940-2010). *Signos Universitarios: Revista de la Universidad del Salvador*, 30(46), 85-108.
- Tovillas, P., De Michele, D., Giorgini, H., & Igarza, R. (2022). *Los sistemas institucionales de Educación a Distancia en la Argentina: Análisis de la primera experiencia de evaluación y validación*. CONEAU-Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria.
- Ventura, Y. (2021). *Implementación del Sistema de Educación a Distancia en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN): Tensiones, obstáculos y desafíos* [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de la Patagonia Austral.

ANEXO 1.

| Sede/Carrera | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| Alto Valle y Valle Medio | 41 | 3 | 49 | 85 | 164 | 251 | 238 | 118 | 160 | 80 | 84 | 52 | 33 | 113 |
| Ciclo de Complementación de Profesorado de Enseñanza de Nivel Medio y Superior en Biología | 12 | 1 | 16 | 38 | 53 | 91 | 77 | 37 | 56 | 35 | 40 | 24 | 14 | 40 |
| Ciclo de Complementación de Profesorado de Enseñanza de Nivel Medio y Superior en Física | 2 | | 3 | 3 | 20 | 27 | 31 | 15 | 24 | 5 | 4 | 3 | 1 | |
| Ciclo de Complementación de Profesorado de Enseñanza de Nivel Medio y Superior en Matemática | 9 | 1 | 10 | 2 | 28 | 47 | 47 | 24 | 34 | 18 | 9 | 6 | 4 | |
| Ciclo de Complementación de Profesorado de Enseñanza de Nivel Medio y Superior en Química | 18 | 1 | 20 | 42 | 63 | 86 | 83 | 42 | 46 | 22 | 31 | 19 | 14 | 73 |
| Andina | 26 | 82 | 122 | 131 | 122 | 109 | 91 | 92 | 64 | 44 | 32 | 33 | 42 | 57 |
| Ciclo de Profesorado en Enseñanza de la Lengua y la Literatura | 26 | 82 | 122 | 131 | 122 | 109 | 91 | 92 | 64 | 44 | 32 | 33 | 42 | 57 |
| Atlántica | 143 | 321 | 418 | 381 | 453 | 556 | 398 | 264 | 287 | 237 | 451 | 1019 | 1219 | 1811 |
| Ciclo de Complementación a Distancia de Licenciatura en Educación Física y Deporte | 114 | 163 | 114 | 72 | 78 | 191 | 126 | 62 | 114 | 113 | 102 | 156 | 181 | 443 |
| Ciclo de Licenciatura En Educación | | 50 | 154 | 185 | 189 | 219 | 162 | 123 | 153 | 116 | 104 | 114 | 324 | 572 |
| Ciclo de Licenciatura en Educación Inicial | | 39 | 68 | 56 | 83 | 71 | 69 | 50 | 13 | 6 | 243 | 370 | 320 | 389 |
| Ciclo de Licenciatura en Educación Primaria | 29 | 69 | 82 | 68 | 103 | 75 | 41 | 29 | 7 | 2 | 2 | 379 | 394 | 407 |
| Total general | 210 | 406 | 589 | 597 | 739 | 916 | 727 | 474 | 511 | 361 | 567 | 1104 | 1294 | 1981 |