



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Lotito, Ornella

La escuela secundaria rural, una agenda pendiente. Políticas y programas desarrollados desde el nivel nacional 2006-2022



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Lotito, O. (2025). *La escuela secundaria rural, una agenda pendiente. Políticas y programas desarrollados desde el nivel nacional 2006-2022. (Tesis de maestría).* Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/5472>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

La escuela secundaria rural, una agenda pendiente. Políticas y programas desarrollados desde el nivel nacional 2006-2022

TESIS DE MAESTRÍA

Ornella Lotito

ornellalotito@gmail.com

Resumen

Esta investigación tiene el propósito de describir y sistematizar las políticas públicas y proyectos educativos nacionales destinados a ampliar y diversificar la oferta del nivel secundario en los contextos rurales, a partir de la sanción de la obligatoriedad del nivel. Una temática que resulta relevante en el marco de la agenda de derechos que se inscriben en las bases de nuestra Ley Nacional de Educación, así como en diferentes marcos internacionales que delinean la agenda educativa. En Argentina garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad continúa siendo un desafío necesario de abordar especialmente en la población de adolescentes y jóvenes de las zonas rurales más alejadas y aisladas del territorio. Los datos evidencian que alrededor de 93.000 adolescentes de entre 12 y 17 años se encuentran fuera del sistema educativo en contextos rurales.^{1*} El desarrollo de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos acordes a los requerimientos locales y comunitarios, a las características propias y diferenciales de los contextos y el desarrollo de acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalentes en todo el país, se constituyen en instrumentos para el cumplimiento del derecho a la educación de la población. La expansión de la obligatoriedad que llevó al reconocimiento de la educación secundaria como un derecho para los adolescentes,^{2**} se

¹ Censo Nacional de Población 2010. Al momento de la entrega de esta tesis, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos no tenía publicados los datos para contextos rurales del Censo Nacional de Población 2022.

² El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de la autora de este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, a fines de hacer un uso justo del lenguaje y también facilitar la lectura, se consideraron aquí tres criterios: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta, y 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario. Así, no se incluyen recursos como la @, la x, la e, o las barras "os/as". En aquellos casos en que se ha optado por pluralizar en masculino, se debe únicamente al objetivo de agilizar la lectura.

constituyó en un desafío para las autoridades nacionales y locales que deben garantizar las condiciones necesarias para que todos los jóvenes transiten y concluyan sus estudios secundarios.

Palabras clave: escuela secundaria, contextos rurales, política educativa

Universidad Nacional de Quilmes
Maestría en Educación

La escuela secundaria rural, una agenda pendiente.
Políticas y programas desarrollados desde el nivel nacional
2006-2022

Autora: Ornella Lotito

Directora: María Sol Prieto
Co-directora: Graciela Mateo

Fecha: 27 de febrero de 2024



Agradecimientos

A María Sol Prieto, primero por su valiosa amistad y particularmente por su generosidad, su rigurosidad académica y sus orientaciones para definir aspectos clave en el desarrollo y escritura de esta investigación. A Graciela Mateo por su lectura atenta, sus correcciones detalladas y sus recomendaciones que han sido de gran contribución. Ambas, me han guiado en este trabajo y quiero agradecerles especialmente.

A la Universidad Nacional de Quilmes y al equipo de docentes y tutores de la Maestría en Educación, como así también a mis compañeros de cursada, especialmente a Eugenia Capdevilla que fue mi gran compañera de estudio. Ha sido un placer ser parte de esta casa de estudios y formarme junto a grandes referentes de las Ciencias de la Educación y la política educativa.

A mis colegas del ámbito académico y profesional con quienes he aprendido el oficio de la investigación social y educativa. Gracias por el trabajo compartido, por los intercambios de ideas e interrogantes y por poner siempre en primer lugar la meta de aportar a una mejor educación, más inclusiva y desde una perspectiva de derechos.

A estudiantes, docentes y directivos de escuelas secundarias rurales por la inspiración y a los equipos técnicos, especialistas y funcionarios de educación rural consultados, por sus contribuciones invaluable para la elaboración de esta investigación.

A mi familia, amigas y amigos que han sido refugio, motivación y apoyo permanente en este proceso.

ÍNDICE

Siglas y acrónimos	4
Resumen	7
1. Introducción	8
1.1. Planteo del problema de investigación	8
1.2. Objetivos	10
1.3. Metodología	11
1.4. Organización de la tesis	13
2. Antecedentes y enfoque conceptual	14
2.1. Estado de la cuestión	14
2.2. Enfoque conceptual acerca del problema	22
2.2.1. <i>La noción de política educativa desde la conformación del Estado hasta la sanción de la Ley de Educación Nacional</i>	22
2.2.2. <i>La escuela secundaria y los desafíos de la universalización</i>	32
2.2.3. <i>El ámbito rural desde una perspectiva amplia de territorio</i>	35
3. La educación secundaria en los contextos rurales. Historia y normativas.	38
3.1. Breve historia de la educación secundaria rural en la Argentina	38
3.2. Normativa nacional educativa para la expansión del nivel secundario en los contextos rurales	45
3.2.1. <i>La obligatoriedad de la educación secundaria en la LEN</i>	46
3.2.2. <i>Resoluciones del Consejo Federal de Educación referidas al nivel secundario en general y en particular en los contextos rurales</i>	47
4. Políticas educativas nacionales desarrolladas para escalar y fortalecer el nivel secundario en los contextos rurales.	59
4.1. El Proyecto Horizontes para la Educación Rural	61
4.2. Proyectos Productivos de Base Local	70
4.3. Proyecto Secundaria Rural 2030	72
4.4. Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural: PROMER I y PROMER II	78
4.5. Otras políticas y programas clave que incidieron en el fortalecimiento de la escuela secundaria en los contextos rurales	90
5. Estado de situación de la educación secundaria rural en la Argentina	100

5.1. La población de adolescentes en contextos rurales	101
5.2. La educación secundaria en los contextos rurales	107
5.3. Las trayectorias escolares y los aprendizajes de los adolescentes que viven en contextos rurales.	115
6. Conclusiones: Desafíos de la política para fortalecer y escalar la secundaria en el ámbito rural	118
Referencias bibliográficas	128
Anexos	136
Anexo I. Tabla de caracterización por provincia de la oferta educativa en el ámbito rural, el porcentaje de escuelas primarias sin secundarias y la cantidad de adolescentes fuera de la escuela.	137
Anexo II. Tabla de normativas	139
Anexo III. Tabla de políticas del nivel nacional destinadas a la educación secundaria en contextos rurales	147

Siglas y acrónimos

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

ARSAT: Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A.

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM: Banco Mundial

CEPT: Centros para la Producción Total

CBS: Ciclo Básico del Secundario

COS: Ciclo Orientado del Secundario

CFE: Consejo Federal de Educación

CUE: Código Único de Establecimiento

EANNA: Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes

EGB: Educación General Básica

EIB: Educación Intercultural y Bilingüe

EFA: Escuelas de la Familia Agrícola

EMETA: Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica Agropecuaria

ENACOM: Ente Nacional de Comunicaciones

ESRVirtual: Escuela Secundaria Rural Virtual de Río Negro

DIEE: Dirección de Información y Estadística Educativa

DiNIECE: Dirección Nacional de Información y Evaluación Educativa

DGUF: Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional

GEM: Global Entrepreneurship Monitor

INFOD: Instituto Nacional de Formación Docente

LEF: Ley Federal de Educación

LEN: Ley de Educación Nacional

MEN: Ministerio de Educación Nacional

MOA: Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina

NAP: Núcleos de aprendizajes prioritarios

NEA: Noreste Argentino

NOA: Noroeste Argentino

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PBL: Proyectos Productivos de Base Local

PMI: Proyecto de Mejora Institucional

PNIDE: Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa

PROMER I: Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural I

PROMER II: Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural II

RA: Relevamiento Anual

RER: Relevamiento de Escuelas Rurales

SR2030: Secundaria Rural 2030

SRTIC: Secundarias Rurales Mediadas por Tecnologías

TDA: Televisión Digital Abierta

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

UGL: Unidades de Gestión Local

UNICEF: Fondos de Naciones Unidas para la Infancia

Resumen

Esta investigación tiene el propósito de describir y sistematizar las políticas públicas y proyectos educativos nacionales destinados a ampliar y diversificar la oferta del nivel secundario en los contextos rurales, a partir de la sanción de la obligatoriedad del nivel. Una temática que resulta relevante en el marco de la agenda de derechos que se inscriben en las bases de nuestra Ley Nacional de Educación, así como en diferentes marcos internacionales que delinean la agenda educativa. En Argentina garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad continúa siendo un desafío necesario de abordar especialmente en la población de adolescentes y jóvenes de las zonas rurales más alejadas y aisladas del territorio. Los datos evidencian que alrededor de 93.000 adolescentes de entre 12 y 17 años se encuentran fuera del sistema educativo en contextos rurales¹. El desarrollo de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos acordes a los requerimientos locales y comunitarios, a las características propias y diferenciales de los contextos y el desarrollo de acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalentes en todo el país, se constituyen en instrumentos para el cumplimiento del derecho a la educación de la población. La expansión de la obligatoriedad que llevó al reconocimiento de la educación secundaria como un derecho para los adolescentes², se constituyó en un desafío para las autoridades nacionales y locales que deben garantizar las condiciones necesarias para que todos los jóvenes transiten y concluyan sus estudios secundarios.

Palabras clave: escuela secundaria, contextos rurales, política educativa

¹ Censo Nacional de Población 2010. Al momento de la entrega de esta tesis, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos no tenía publicados los datos para contextos rurales del Censo Nacional de Población 2022.

² El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de la autora de este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, a fines de hacer un uso justo del lenguaje y también facilitar la lectura, se consideraron aquí tres criterios: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta, y 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario. Así, no se incluyen recursos como la @, la x, la e, o las barras “os/as”. En aquellos casos en que se ha optado por pluralizar en masculino, se debe únicamente al objetivo de agilizar la lectura.

1. Introducción

1.1. Planteo del problema de investigación

En la Argentina del siglo XXI, no es lo mismo nacer en una ciudad, en un pueblo o en un paraje rural disperso. Esta afirmación que resulta una obviedad adquiere un sentido específico si se piensa en el lugar de nacimiento como un determinante de las trayectorias escolares. Trayectorias cuya interpretación requiere de la puesta en juego de múltiples dimensiones sociales, económicas y culturales que inciden en las formas que toman los recorridos escolares que las niñas, niños y adolescentes atraviesan.

Sin embargo, para que esas trayectorias tengan lugar, es condición básica de posibilidad que existan escuelas al alcance de los hogares. Y aunque la escolarización ha crecido sostenidamente a través de los años, aún hoy existen territorios donde acceder al derecho a la educación se ve impedido por la falta de oferta educativa.

Esta investigación tiene el propósito de abordar desde un enfoque descriptivo y analítico, el compendio de políticas públicas, normativas y proyectos educativos destinados tanto a ampliar como a diversificar la oferta del nivel secundario en los contextos rurales, a partir de la sanción de la obligatoriedad del nivel. Una temática que resulta relevante en el marco de la agenda de derechos que se inscriben en las bases de nuestra Ley Nacional de Educación, así como en diferentes marcos internacionales que delinean la agenda educativa global. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 en su apartado dedicado a la educación (ODS4) hace hincapié en la necesidad de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover las oportunidades de aprendizaje durante toda la vida. Propone la implementación de políticas y medidas destinadas a combatir cualquier tipo de desigualdad haciendo foco en las poblaciones que enfrentan mayores vulnerabilidades. En Argentina garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad continúa siendo un desafío necesario de abordar especialmente en la población de adolescentes y jóvenes de las zonas rurales más alejadas y aisladas del territorio.

A partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 en el año 2006, la educación secundaria se constituye como obligatoria para todos los adolescentes de nuestro país. Sin embargo, los datos del último Censo Nacional de Población del año 2022, evidencian que alrededor de 300.000 chicos y chicas de entre 12 y 17 años se encuentran fuera del sistema educativo y la última evidencia disponible sobre contextos rurales, da cuenta que cerca de

93.000 adolescentes de estos territorios no asisten a la escuela³. Son múltiples los motivos por los cuales ese gran número de jóvenes de la ruralidad ven cercenado su derecho a acceder a la educación secundaria. Uno de los principales es la falta de oferta del nivel. Según datos del Ministerio de Educación Nacional⁴ el 25% de las escuelas primarias rurales no cuenta con una escuela secundaria cercana, esto redundando en trayectorias escolares interrumpidas y en la reproducción del proceso de exclusión educativa. El desarrollo de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos acordes a los requerimientos locales y comunitarios, a las características propias de las adolescencias que viven en estas zonas, a los atributos diferenciales de los contextos urbanos y rurales y el desarrollo de acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalentes en todo el país, se constituyen en instrumentos para el cumplimiento del derecho a la educación de la población. La expansión de la obligatoriedad que llevó al reconocimiento de la educación secundaria como un derecho para los adolescentes, se constituyó en un desafío para las autoridades nacionales y locales que deben garantizar las condiciones necesarias para que todos los jóvenes transiten y concluyan sus estudios secundarios.

En este marco, las preguntas que orientaron esta investigación fueron las siguientes: ¿Qué políticas, normativas y proyectos se desarrollaron desde el gobierno nacional para fortalecer la educación secundaria en los contextos rurales? ¿Cuáles aspectos fueron priorizados en cada uno de ellos? ¿Cuáles fueron los actores y sectores responsables de su implementación, qué articulaciones supuso? ¿Qué papel tuvo la educación secundaria en contextos rurales en los diferentes gobiernos educativos? ¿Qué continuidades y quiebres se dieron entre unas políticas y otras? ¿Cuáles son los desafíos de la educación secundaria en contextos rurales hoy? ¿Qué acciones puede desarrollar el gobierno educativo nacional para lograr la universalización de la secundaria en todo el territorio?

³ El Censo Nacional de Población 2022, no cuenta con datos disponibles para los contextos rurales. La última evidencia oficial existente es el Censo Nacional de Población 2010. No obstante, un ejercicio de proyección de población indicaría que el número de adolescentes fuera de la escuela en 2022 sería de cerca de 55.000.

⁴ Secretaría Nacional de Información Educativa, Mapa Educativo 2019.

1.2. Objetivos

La presente investigación tiene el objetivo de desarrollar un análisis sobre las políticas públicas y proyectos educativos nacionales destinados tanto a ampliar como a diversificar la oferta del nivel secundario en los contextos rurales, a partir de la sanción de la obligatoriedad del nivel y asimismo poder dar cuenta de los enfoques y de las múltiples dimensiones que se han abordado para este fin en las diferentes gestiones de gobierno. Mediante este trabajo, se espera aportar evidencia para los tomadores de decisiones y hacedores de políticas públicas en materia educativa, que permita ampliar derechos y llegar a todos los y las adolescentes de nuestro país con una educación secundaria de calidad, más allá del lugar donde vivan.

Objetivo general:

Desarrollar un análisis sobre las políticas públicas, normativas y proyectos educativos nacionales destinados tanto a ampliar como a diversificar la oferta del nivel secundario en los contextos rurales, a partir de la sanción de la obligatoriedad del nivel.

Objetivos específicos:

- Describir las normativas, las políticas y los programas nacionales destinados a fortalecer la escuela secundaria rural entre el 2006 y el 2019.
- Caracterizar los enfoques y múltiples dimensiones que se han abordado para ampliar el acceso a la educación secundaria en contextos rurales en las diferentes gestiones de gobierno.
- Identificar continuidades y discontinuidades de las políticas a través de las diferentes gestiones de gobierno.

1.3. Metodología

En función de los objetivos que han sido definidos, para llevar adelante este proyecto de investigación de diseño cualitativo y descriptivo, se combinaron diversas técnicas que permitieron abordar el objeto de estudio en toda su complejidad. Para eso, la propuesta se centró en primer lugar en la realización de entrevistas en profundidad a actores clave que participaron de la definición de estas políticas y proyectos como funcionarios de las diferentes gestiones educativas entre el 2006 y el 2022, como así también a integrantes de equipos técnicos y especialistas en educación secundaria y ruralidad. Se entrevistaron entre febrero y agosto de 2023 a 10 actores clave a saber:

- Responsable de Proyecto 7. Coordinador Nacional de Educación Rural. Director Nacional de Nivel Secundario. Asesor del Ministerio de Educación Nacional (década del 90 - 2019).

- Coordinadora Nacional de Educación Rural. Responsable del Proyecto Horizontes. Miembro del equipo técnico de Proyecto 7 (década del 90 - 2023)

- Coordinadora Nacional de Educación Rural (2015-2017)

- Directora de Planeamiento Educativo. Responsable Secundaria Rural 2030 (2015-2019).

- Coordinador Nacional de PROMER I (2004-2015).

- Responsable de Currículum. Responsable Secundaria Rural 2030 (2015-2019)

- Miembro de equipo técnico de la coordinación de Educación Rural. Responsable Proyectos Productivos de Base Local (2009-2016).

- Miembro del equipo técnico de la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo (2015-2019).

- Referente Evaluación y Seguimiento PROMER I (2005-2008)

- Integrante del equipo técnico nacional PROMER I y II (2010-2020).

En segundo lugar, se planteó la pertinencia de realizar una revisión y análisis documental de las normativas y resoluciones del Consejo Federal de Educación disponibles en los repositorios web del Ministerio de Educación Nacional (Ley 26.206, Resolución CFE 93/09, entre otras) y de los documentos de los proyectos identificados como clave en este

proceso (Proyecto Horizontes, Secundaria Rural 2030, Proyectos Productivos de Base Local, PROMER I y PROMER II), en tanto permitieron desarrollar una descripción exhaustiva que recabó la complejidad de estas medidas y los diferentes aspectos sobre los que buscaron avanzar.

En lo que respecta a la instancia de interpretación y análisis de los datos recabados por medio de las entrevistas, se procedió a una sistematización de la información, que permitió organizar las percepciones y respuestas de los entrevistados en torno a las dimensiones principales de análisis (perfil del entrevistado, descripción de las políticas, normativas y proyectos, período de actuación, etc.). Asimismo, con el objetivo de sistematizar las normativas, políticas y proyectos, se conformaron matrices de información, también organizada a partir de las principales dimensiones que permitieron su mejor comprensión (año, duración, tipo -ley, resolución, decreto, proyecto, manual operativo-, área de desarrollo, principales características, etc.). El uso de estas estrategias de análisis para abordar la información recabada de las diferentes fuentes (primarias y secundarias) requirió de una permanente articulación con los objetivos planteados, el marco conceptual, las preguntas de investigación y los datos.

1.4. Organización de la tesis

Esta tesis se organiza en 6 capítulos. En primer lugar, una introducción en la que se realiza el planteo del problema de investigación, los objetivos generales y específicos y el abordaje metodológico que guiaron el trabajo de investigación.

El segundo capítulo, se concentra en los antecedentes de la investigación, el estado de la cuestión en torno al abordaje de la problemática de la educación secundaria rural en contextos rurales y a su vez se presenta el enfoque conceptual que está detrás del análisis. Particularmente se profundiza acerca de la noción de política educativa desde la conformación del Estado Nacional hasta la sanción de la Ley de Educación nacional, la escuela secundaria y los desafíos de su universalización y, por último, se conceptualiza lo rural desde una perspectiva amplia de territorio.

En el tercer capítulo, se avanza hacia el análisis del tema en cuestión mediante un recorrido por la historia de la educación rural, particularmente la educación secundaria, y por las normativas y regulaciones que habilitaron o bien obturaron su ampliación. En este sentido, se analiza el impacto de la definición de la obligatoriedad del nivel secundario a partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 y el conjunto de resoluciones del Consejo Federal de Educación que hacen referencia a la ampliación o diversificación de la oferta en general y en el ámbito rural en particular.

El cuarto capítulo, presenta el análisis de las políticas y proyectos desarrollados desde el 2006 hasta el 2022 cuyo objetivo central estuvo vinculado a la ampliación de la oferta del nivel secundario en los territorios rurales. Particularmente se analizan, el proyecto Horizontes, los Proyectos Productivos de Base Local, el proyecto Secundaria Rural 2030 y las dos etapas del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER I y PROMER II). Asimismo, se analizan otras políticas sociales y educativas que incidieron en el fortalecimiento de la escuela secundaria en los contextos rurales.

El quinto capítulo, consisten en un análisis del estado de situación de la educación secundaria en contextos rurales de la Argentina, y para eso se realiza una caracterización de la población de adolescentes que reside en esos territorios, se presentan los principales indicadores educativos sobre la oferta, las trayectorias y los aprendizajes.

Por último, en el sexto capítulo, se desarrollan las conclusiones de la investigación y se realiza una propuesta de hoja de ruta con líneas de acción prioritarias para escalar la educación secundaria en el ámbito rural, de modo que logre cumplirse con el precepto de universalización del nivel, establecido en la ley de educación vigente.

2. Antecedentes y enfoque conceptual

2.1. Estado de la cuestión

Varias investigaciones han dado cuenta en los últimos años de las particularidades que la educación adquiere en los contextos rurales. Desde un abordaje cualitativo se destaca la tesis de maestría de Flavia Terigi (2008) que nos ha brindado muchos elementos, por un lado, para pensar la forma en la que se organiza la enseñanza en la ruralidad en el nivel primario y a su vez, para comprender las particularidades que reviste el ámbito rural como contexto de organización de la enseñanza y el aprendizaje tanto desde el aspecto pedagógico como organizacional e institucional para los diferentes niveles educativos.

El análisis de Terigi sobre la organización en plurigrados en escuelas del nivel primario de comunidades rurales de las provincias argentinas de Neuquén y La Pampa, con baja densidad poblacional, consecuentes matrículas pequeñas y una baja rotación de docentes, ha permitido profundizar acerca de cómo este modelo de ordenamiento ha transformado aspectos centrales de la *gramática escolar* (Tyac y Cuban, 2001) como el aula graduada. Su trabajo gira en torno a la hipótesis de que *“en Argentina se habrían generado dos modelos organizacionales (el aula urbana graduada, la sección múltiple rural), pero un único modelo pedagógico, correspondiente a la primera, y sustentado en la enseñanza graduada y simultánea. Como consecuencia, los maestros y maestras que se desempeñan en las secciones múltiples deben afrontar la tarea de enseñar con herramientas estructuradas para otras condiciones organizacionales”* (2008, pág. 207). De modo que las formas en que los docentes organizan la enseñanza, definen las propuestas didácticas y toman decisiones en su quehacer cotidiano, es auténtico y parte tanto de: 1-su corpus de conocimientos profesionales, 2- la práctica que desarrollan en el aula, en un contexto específico y con un grupo particular de estudiantes de diferentes años de estudio que conforman el aula multigrado que llevan adelante. El análisis que la autora hizo sobre la enseñanza de las maestras de las escuelas primarias rurales permitió que concluya en qué aspectos de la organización escolar moderna y urbana, como la gradualidad, funcionan como marcos en los que estas docentes desarrollan su práctica y toman decisiones pedagógicas, sea para intentar replicar esta estructura en las aulas plurigrado o sea para desarticular la gradualidad.

La tesis doctoral de María Cristina Plencovich, “La deriva de la educación agropecuaria en el sistema educativo argentino” (2013), resulta un aporte fundamental para el análisis de la educación secundaria en los contextos rurales de nuestro país. Su trabajo contribuye con el

recorrido histórico de las escuelas agropecuarias, sus tipologías, la vinculación entre este tipo de ofertas y el sistema educativo nacional y provinciales, su complejidad y articulación con el territorio, los actores intervinientes, el marco normativo y socioproductivo, las dimensiones político-educativas de este tipo de oferta. Asimismo, aporta a la discusión sobre la conceptualización del territorio rural y de la educación en estos contextos. El trabajo de Plencovich, permite identificar 9 tipos de instituciones de educación agropecuaria en Argentina⁵ que da cuenta de la heterogeneidad y segmentación de la educación media agropecuaria. Asimismo, esta diversidad de oferta redonda en tensiones a lo largo de su historia que la caracterizan, entre el sistema educativo nacional y provinciales respecto de su gestión, financiamiento e institucionalidad, entre la lógica racional económica y empresarial y la práctica pedagógica respecto de su organización académica y su propuesta curricular. A través del recorrido histórico que realiza de estas escuelas, y de las tensiones latentes, la autora arriba al concepto de *deriva* que permite esclarecer este rumbo tan particular que estas instituciones adquirieron desde su fundación con Sarmiento hasta la actualidad.

Las investigaciones desarrolladas por Talía Gutiérrez en torno a la educación agrícola en la región pampeana, particularmente haciendo foco en el caso de la provincia de Entre Ríos y Buenos Aires, es un insumo clave para esta tesis. El análisis desarrollado por la autora en el libro “Educación, agro y sociedad. Políticas educativas agrarias en la región pampeana, 1897-1955” de 2007 y en su tesis doctoral de 2005 “Estado, educación y sociedad rural en la región pampeana, 1897-1955”, dan cuenta de la particularidad de las políticas educativas en una región estratégica para el desarrollo del modelo agroexportador argentino. Asimismo, pone de manifiesto las tensiones que se daban entre el *normalismo* y la incidencia de perfiles más técnicos para la definición del enfoque y función de la escuela agraria en la Argentina. Cómo la educación en el ámbito rural fue un terreno de disputa en la definición de un modelo de país, y cómo fue variando su centralidad en relación a los contextos históricos, económicos y políticos.

⁵ Escuelas agropecuarias públicas provinciales (exnacionales), Escuelas agropecuarias públicas provinciales históricas y nuevas, Escuelas EMETA, Escuelas agropecuarias asociadas a universidades, Escuelas de la Familia Agrícola (EFA), Centros para la Producción Total (CEPT), Centros de Formación Rural (CFR) o semejantes, Escuelas privadas confesionales y Escuelas privadas no confesionales.

Dentro de esta selección de producciones científicas clave para abordar la complejidad de la educación en el ámbito rural, se encuentra “Enseñar y Aprender en el Campo” de Olga Zattera (2015). Este documento constituye un aporte clave que repasa desde una perspectiva histórica todo el proceso de desarrollo de la educación en la ruralidad de nuestro país, desde las primeras normativas que han orientado y configurado al sistema educativo nacional. Es decir que identifica todas las referencias a la temática de la educación para la infancia y la adolescencia en el ámbito rural, desde la Ley de Educación 1420 de 1884 y hasta la Ley de Educación Nacional de 2006. Asimismo, este estudio da cuenta desde un enfoque de la sociología y las ciencias de la educación, la importancia de comprender a la ruralidad como un todo heterogéneo, proponiendo hablar más bien de las ruralidades en plural que de lo rural en singular. En este sentido, aporta evidencia respecto de las múltiples experiencias que se han desarrollado en el campo de las diferentes provincias de nuestro país para expandir la educación en todos los niveles, pero también para contener las particularidades que el escenario territorial requiere, dando respuesta a las características socio-productivas e idiosincráticas de las comunidades rurales. Resulta sumamente interesante el enfoque de la autora respecto de abordar a la educación en la ruralidad como un conjunto específico de actores, saberes, modos de organización, prácticas de enseñanza, que le son propias y no traccionar a la comparación permanente con la educación en contextos urbanos.

Específicamente relacionadas a la escuela secundaria, y con el impulso de la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 en el año 2006 y el establecimiento de la obligatoriedad del nivel, se han desarrollados un conjunto de producciones científicas que dan cuenta de los procesos de expansión de la oferta educativa en este ámbito territorial. En primer lugar, investigaciones como la de Ambroggi, Cragolino y Romero Acuña (2018), Olmos y Pallarino (2019) o la de Sánchez y Navarro (2015), han analizado las apropiaciones jurisdiccionales de la política nacional de obligatoriedad del secundario haciendo foco en experiencias provinciales puntuales. Asimismo, el estudio desarrollado por Pinkasz, Montes y Terigi (2020), ha profundizado en una caracterización federal de las múltiples y diversas modalidades o modelos institucionales de educación rural que se desarrollan en todas las provincias del país. También existe una rama de trabajos de investigación relacionados a las experiencias subjetivas y las trayectorias educativas de los jóvenes en la ruralidad, como es el caso del trabajo de Sulca (2019).

En lo que refiere al primer conjunto de producciones investigativas sobre experiencias provinciales, el trabajo de Ambroggi, Cragolino y Romero Acuña (2018) desarrolla un análisis

relacional de cómo se dio el proceso de apropiación de la obligatoriedad del nivel secundario y las disputas políticas que supuso la implementación de la normativa en el nivel local en dos regiones del país: en la provincia de Córdoba y en el Delta del Paraná. Mediante un trabajo antropológico y etnográfico, llevaron adelante un análisis del aspecto normativo de la política pública educativa nacional y la particular forma en que estas prescripciones de carácter regulatorio son efectivamente apropiadas e implementadas en el nivel jurisdiccional. Este estudio arriba a la conclusión de que en el sistema educativo coexisten diferentes formatos contrapuestos y muchas veces contradictorios debido a la yuxtaposición de normas nacionales y provinciales, a las particularidades contextuales y sociodemográficas de la ruralidad, las características de los sujetos que viven y participan de la reproducción económica y social en el ámbito rural, las tensiones entre los actores de la comunidad educativa, entre otras cosas. Situación que redundaba en una implementación de la expansión del nivel secundario diferenciada según cada territorio, sus identidades culturales y productivas, los actores y activos presentes en el territorio y la combinatoria entre la política pública nacional y “*los financiamientos, proyectos y normativas*” locales.

En este mismo sentido, la investigación de Olmos y Pallarino (2019), toma la experiencia de la provincia de Córdoba en la gestión local de proyectos nacionales destinados al mejoramiento de la educación secundaria en el ámbito rural, especialmente el caso del proyecto PROMER (Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural) promovido por un préstamo del BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento). Este estudio parte de las percepciones y prácticas de los equipos técnicos del ministerio de educación provincial en el proceso de llevar adelante proyectos socio-pedagógicos que suponen la articulación no solo con el nivel nacional, sino también con organismos de financiamiento multilateral entre 2000 y 2013. El relevamiento realizado permitió concluir que tanto el PROMER como los otros proyectos contemplados en el análisis, han buscado ampliar la cobertura del nivel secundario mediante estrategias similares, que han consistido en destinar fondos específicos para infraestructura escolar, formación docente, equipamiento escolar con una perspectiva territorial y focalizada según cada contexto. Asimismo, estas iniciativas, particularmente el PROMER, generaron impactos en los equipos técnicos del ministerio de educación, fomentando formas de trabajo innovadoras y colaborativas entre éstos y los profesionales de los organismos, a la vez que dieron el impulso para establecer en el sistema educativo provincial el área específica de modalidad rural, algo que se destaca en la provincia de Córdoba y que no fue necesariamente extendido en los ministerios de todas las jurisdicciones del país. De esto se deduce que, el

impacto de estas iniciativas originalmente destinadas a ampliar y mejorar la educación secundaria, han tenido también resultados en el nivel primario. Tanto desde los aspectos vinculados a los procesos de formación docente que estas políticas habilitaron y que incluyeron a maestras y maestros de primaria, como a las consecuencias en términos de infraestructura e inversión que han supuesto acciones que también incluyeron a los edificios de las primarias - que muchas veces son compartidos con la secundaria-, como finalmente, las consecuencias en el nivel de la gestión educativa del ministerio de educación donde el establecimiento de la modalidad de educación rural repercutió en la regulación, administración, supervisión y despliegue de estrategias y políticas en las escuelas primarias.

Por su parte, el estudio de Sánchez y Navarro (2015) “Secundarias rurales mediadas por tecnologías de la información y la comunicación en el norte de Argentina: democratización, inclusión y problemas éticos”, desarrolla una caracterización de un modelo educativo innovador que se implementa en la provincia de Salta desde el año 2013 como parte de la respuesta de la política educativa ante la necesidad de expandir el nivel secundario en la ruralidad. Particularmente, la investigación da cuenta que este modelo se funda en el objetivo de garantizar el acceso a la escuela secundaria en contextos rurales dispersos del país mediante un formato escolar que plantea la mediación de las tecnologías como una alternativa para garantizar la oferta en contextos históricamente relegados e impedidos de acceder a los servicios básicos. El bajo peso de la matrícula en comunidades rurales aisladas, y la falta de docentes del nivel secundario en las zonas de proximidad, imposibilita la consolidación de escuelas secundarias de formato tradicional, moderno y urbano. Sin bien existen otros formatos de escuelas rurales, esta respuesta de la política educativa, que surge de la cooperación entre el gobierno provincial de Salta y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y que también se implementa en otras provincias del NOA y el NEA, aparece como la principal opción viable para garantizar la oferta del nivel en ámbitos dispersos de baja población. Sin embargo, la indagación y relevamiento de los autores, da cuenta de los desafíos que la implementación de un modelo de estas características supone, en particular relacionados a garantizar las condiciones técnicas para la implementación, la provisión del servicio de conectividad y equipamiento tecnológico, el desarrollo de un régimen académico, pedagógico e institucional específico para regular y delimitar la implementación del modelo, la articulación entre los diferentes roles que componen el formato (tutores, referentes locales, docentes disciplinares), entre otras. Los autores concluyen que *“para que sea efectivo requiere de condiciones materiales y técnicas específicas, además de profesionales familiarizados con el*

trabajo pedagógico colaborativo en entornos virtuales, tiempo y espacio para construir la experiencia en el sentido subjetivo de la vivencia, y la familiarización con una forma de gestionar la enseñanza y el aprendizaje. Sin estas condiciones mínimas estaríamos frente a una simulación de cobertura, en términos de la inversión y la decisión política” (2015, pág. 52).

Un estudio reciente de gran pertinencia a los propósitos de esta investigación consiste en el “Mapa de la Educación Secundaria Rural en la Argentina. Modelos institucionales y desafíos”, desarrollado por Pinkasz, Montes y Terigi en el marco de un trabajo conjunto de FLACSO y UNICEF (2020). Este estudio completa una vacancia de este campo de conocimiento, que consiste en mapear la diversidad de modelos institucionales o modalidades de educación secundaria rural que se desarrollan en el país. El trabajo se compone de una sistematización exhaustiva de las normativas tanto nacionales como provinciales, junto con el desarrollo de entrevistas a actores clave de los ministerios de educación provinciales, particularmente, aquellos involucrados en las coordinaciones de educación rural, dirección de nivel secundario o referentes de educación intercultural y bilingüe. Así como el estudio de Sánchez y Navarro profundiza acerca de una modalidad específica de la provincia de Salta, el trabajo de Pinkasz, Montes y Terigi, revisa provincia por provincia las diferentes ofertas de nivel secundario rural y las características de sus modelos institucionales. El mapeo desarrollado por estos autores permitió identificar un total de 41 modelos organizacionales y pedagógicos de oferta oficial de nivel secundario distribuidos en todo el país, teniendo en cuenta tanto la oferta de gestión pública, como de gestión privada y la modalidad de educación técnica. Esta diversidad de formatos vigentes da cuenta del despliegue de múltiples estrategias que los gobiernos provinciales implementaron a partir de la sanción de la obligatoriedad del nivel, con el objetivo de hacer frente al desafío de ampliar la oferta, pero atendiendo a las particularidades tanto de los y las estudiantes como de los territorios y las dinámicas socio-productivas de sus comunidades.

La revisión documental respecto del estado de la cuestión evidencia una rama de trabajos de investigación relacionados a las experiencias subjetivas y las trayectorias educativas de los jóvenes en la ruralidad. Entre ellos se destaca la investigación de Sulca (2019) “Jóvenes indígenas, escuela y subjetividad” un estudio reciente sobre las experiencias de estudiantes de una escuela secundaria rural albergue de la provincia de Salta. La autora buscó relevar mediante

entrevistas y observaciones, evidencia que le permitió describir la experiencia escolar de los chicos y chicas de primero a quinto año del secundario de esta escuela en particular. Además de constituir un análisis respecto de las subjetividades juveniles indígenas de la ruralidad, este trabajo da cuenta del peso social que la escuela representa para estos jóvenes y para los integrantes de sus comunidades. El acceso a la escuela secundaria aparece por un lado como la posibilidad de un futuro, del desarrollo de trayectorias estudiantiles y laborales y, por otro lado, se contrapone a las identidades y paradigmas indígenas.

La temática de la educación en el ámbito rural ha sido también objeto de investigación de múltiples estudios cuantitativos. No es objeto de este proyecto de investigación ahondar en esta perspectiva ni profundizar exhaustivamente en la información estadística pero resulta interesante en esta instancia dar cuenta de las producciones que se desarrollaron en los últimos años que han caracterizado mediante indicadores socioeducativos a la educación secundaria rural en nuestro país. En este sentido, recuperaremos algunas referencias de dos estudios específicos pertenecientes a la Dirección de Información y Estadística Educativa (DIEE) dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.

En primer lugar, Prudent y Scarfó, desde la DIEE elaboraron el documento “La extensión de la educación secundaria en el ámbito rural: estrategias para su logro en dos jurisdicciones” (2018). Este documento de investigación supuso la triangulación de metodologías cualitativas y cuantitativas de investigación para caracterizar la expansión del nivel secundario en el ámbito rural. El mismo da cuenta de indicadores clave del sistema educativo provenientes del RA (Relevamiento Anual) y profundiza en las experiencias pedagógicas y organizacionales de las provincias de Chaco y Salta en vistas a ampliar la oferta del nivel en sus comunidades rurales. A su vez, este estudio recorre las normativas y resoluciones que contribuyeron a la ampliación del nivel en el contexto rural desde la década del 90.

En segundo lugar, Paredes fue el responsable de la elaboración del documento “El nivel secundario en el ámbito rural: análisis cuantitativo sobre sus tendencias recientes” (2018) en el marco de la serie *Educación en Debate*. En este estudio, el autor se propuso analizar el desarrollo del nivel secundario en el ámbito rural a partir de la sanción de la obligatoriedad del nivel en la Ley Nacional de Educación (LEN) del 2006. Llevó a cabo un estudio cuantitativo y longitudinal para dar cuenta de las tendencias y el proceder de la oferta y las trayectorias educativas en la ruralidad en los últimos años. Otra particularidad de este estudio es que abordó

la amplitud de lo local, lo regional y lo nacional. Tanto este estudio como el de Prudent y Scarfó (2018), permiten vislumbrar la transformación que atravesaron las unidades educativas en los últimos años. Previo a la sanción de la LEN el nivel secundario en los ámbitos rurales venía atravesando un proceso creciente de expansión a partir de las orientaciones prescritas en la Ley Federal de Educación (ley vigente previa a la LEN). Durante ese período se crearon un conjunto de unidades educativas destinadas a expandir el ciclo básico del secundario, pero la sanción de la obligatoriedad del nivel desde el primero al último año promovió cambios en la oferta incluyendo en cada vez más instituciones educativas al ciclo orientado. Es interesante la evidencia que arrojan estos estudios y demuestra cómo junto con la reducción de unidades educativas se reconfigura la oferta de secundaria completa, mostrando comportamientos heterogéneos y desiguales en las diferentes regiones del país. Este proceso, consecuentemente, tuvo su impacto en las trayectorias educativas, mostrando un incremento en la matrícula del nivel y mejoras significativas en la terminalidad de los y las adolescentes.

En suma, esta revisión del estado de la cuestión arroja que, aunque existe un gran desarrollo de producciones científicas relacionadas a la educación en la ruralidad, también existen vacancias en la investigación social y educativa acerca de las políticas públicas y proyectos educativos impulsados desde el Ministerio de Educación Nacional⁶, destinados tanto a ampliar como a diversificar la oferta del nivel secundario en los contextos rurales, a partir de la sanción de la obligatoriedad del nivel. Si bien las normativas y políticas educativas nacionales tienen apropiaciones e implementaciones propias en cada jurisdicción, es interés de esta investigación poder abordar el peso que el tema de la expansión de la secundaria en el ámbito rural ha tenido para los diferentes gobiernos educativos en los últimos años. Las continuidades y discontinuidades de estas políticas, las prioridades y matices que adquirieron, las responsabilidades y compromisos que delimitaron, los consensos y disensos que generaron en los diferentes momentos permitirán contribuir a la comprensión de los avances y desafíos en el camino que se transita hacia garantizar la educación secundaria para los adolescentes que habitan los contextos rurales.

⁶ A lo largo del documento se optó por llamar Ministerio de Educación Nacional o de la Nación, indistintamente, aunque en determinados períodos de la historia argentina, haya adquirido otros nombres.

2.2. Enfoque conceptual acerca del problema

Como punto de partida, este estudio se adscribe a la noción de *justicia educativa* que busca poner en el centro de las políticas y proyectos destinados a construir sociedades más justas, a la escuela, los estudiantes, los docentes y las familias (Tedesco, 2012). Con el objetivo de analizar las políticas desarrolladas desde el gobierno educativo nacional desde la sanción de la Ley Nacional de Educación 26.206 hasta fines del 2022, tendientes a escalar y fortalecer el nivel secundario en contextos rurales, es que en este apartado se recorrerán una serie de conceptos fundamentales que atraviesan este proyecto de investigación. En primer lugar, interesa abordar las nociones principales de educación como derecho, el sistema educativo y su correlato con la conformación del Estado nacional a finales del siglo XIX y las funciones que ha adquirido la educación a lo largo de la historia, orientando la política educativa de cada momento. Posteriormente, a los fines de hacer un foco en la educación secundaria, se profundizará en las discusiones que se han dado en torno a su expansión y proceso de transformación. Y finalmente, el enfoque territorial que resulta clave en esta investigación, llevará a profundizar en los conceptos de territorio, ruralidad y escuelas rurales.

2.2.1. La noción de política educativa desde la conformación del Estado hasta la sanción de la Ley de Educación Nacional

El derecho a la educación, consagrado en la Constitución Nacional en su artículo 14 y reafirmado en la Ley de Educación Nacional 26.206, tiene su antecedente en la temprana conformación del Estado Nacional y la Ley 1420 en la década de 1880 que ya establecía a la educación común, gratuita y laica para todos los niños y niñas del país y plantaba la piedra basal del sistema educativo argentino. Antes de realizar un recorrido por el devenir de las funciones que ha adoptado la educación en los diferentes momentos de la historia argentina, y que han guiado el enfoque de las políticas que se han desarrollado en cada período, se dará cuenta de una definición de Estado y políticas educativas, que estarán presente a lo largo de la investigación.

La teoría sociológica y política ofrece múltiples definiciones de Estado, pero a los fines de este estudio, se priorizará la propuesta por Pierre Bourdieu quien se dedicó ampliamente a estudiar a la escuela en el sistema capitalista. La escuela, según sus postulados, contribuye a la dominación por parte del Estado mediante el monopolio de la violencia simbólica: “*el Estado (...) reivindica con éxito el uso legítimo de la violencia física y simbólica en un territorio*

determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente. Si el Estado está capacitado para ejercer una violencia simbólica es porque se encarna a la vez en la objetividad bajo la forma de estructuras y mecanismos específicos y también en la ‘subjetividad’ o, si se quiere, en los cerebros, bajo la forma de estructuras mentales, de categorías de percepción y de pensamiento. Al realizarse en estructuras sociales y en estructuras mentales adaptadas a esas estructuras, la institución instituida hace olvidar que es la resultante de una larga serie de actos de institución y se presenta con todas las apariencias de lo natural” (Bourdieu, 1996, pág. 9).

Desde esta interpretación, el vínculo entre Estado y escuela en sociedades capitalistas es indispensable. Es mediante instituciones como la escuela que permiten configurar las formas de pensar, decir y hacer de los sujetos, unificarlas bajo un todo común y legítimo, que el Estado puede ejercer su poder, su dominación simbólica. Más adelante se profundizará sobre el rol clave de la escuela y el sistema educativo en la conformación del Estado Nacional para el caso argentino.

Perspectivas actuales respecto del Estado, dan cuenta de un proceso de triple descentramiento que atraviesa *hacia arriba, hacia afuera y hacia abajo* (Pierre y Peters, 2006). Hacia arriba refiere a la incidencia de los organismos que representan coaliciones de estados como los organismos de cooperación internacional o de financiamiento multilateral, que no suponen una autoridad respecto de los Estados Nacionales pero sí delimitan y sugieren un conjunto de medidas y enfoques de políticas que inciden en los tomadores de decisiones. Hacia afuera, refiere a las figuras de las organizaciones no gubernamentales, fundaciones, *think tanks*, que desde perspectivas diversas, tienen la capacidad de participar de la agenda educativa mediante intervenciones en territorio, generación de evidencia y participación en espacios públicos. Finalmente, hacia abajo, alude a las organizaciones de base local y territorial, que como resultado de los procesos de descentralización del Estado, adquirieron funciones en la implementación de proyectos, en la distribución de recursos, etc. Este escenario que caracteriza al Estado de las últimas décadas, no refiere necesariamente a un debilitamiento de sus funciones, sino más bien a una complejización de sus capacidades estatales y sus modalidades de toma de decisión y coordinación de fuerzas (Rovelli, 2018).

Los objetivos de este estudio están relacionados con poder dar cuenta de las acciones que fueron realizadas particularmente desde el Estado Nacional para ampliar y fortalecer la oferta de nivel secundario en los contextos rurales. Sin embargo, es impensado realizar este

análisis sin considerar las intervenciones que sobre éstas tuvieron los agentes que desde *arriba, afuera y abajo* inciden en la política educativa.

Y ¿qué se entiende por política educativa? En primer lugar, se entiende a la política educativa, en tanto política pública. Ciertamente, definir la política pública ha sido preocupación del campo de las ciencias políticas que ofrece diferentes enfoques para abordarla. La distinción entre lo político (*polity*), la política (*politics*) y las políticas (*policy/ies*) es la primera aproximación para delimitar la cuestión. Cuando se habla de la vida pública, las formas de gobernanza, el corpus normativo y legal que ordena a una comunidad, se está haciendo referencia a lo político. Cuando en cambio se alude a las discusiones de ideas, el intercambio de paradigmas, la confrontación de ideologías, la distribución y relaciones de poder, los mecanismos de negociación entre diferentes fuerzas de una sociedad, se está hablando de la política. Finalmente, las políticas refieren a la noción más práctica, al accionar concreto mediante el cual se ejerce poder sobre una comunidad, mediante el cual se da una respuesta específica a las demandas de la sociedad. Según Lasswell, las políticas son las estrategias concretas encaminadas a resolver los problemas públicos (Lasswell, 1992).

Fontaine (2015), propone dos formas de abordar las políticas públicas. Desde un aspecto macro que las considera como el conjunto de leyes, normativas o lineamientos definidos en un programa de gobierno específico. O bien, desde una perspectiva más amplia que considere a las políticas públicas como variables dependientes que son el resultado de un momento histórico, de relaciones entre actores políticos, sociales y económicos y de recursos disponibles en un momento dado: “[la política pública] *es el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado*” (2015, pág. 18). Sin embargo, siguiendo a este mismo autor, sería un error limitar el concepto de política pública a toda acción estatal y plantear al Estado como el actor exclusivo para llevarlas a cabo. Oszlak y O’Donnel (1995), avanzan en este sentido, proponiendo que las políticas públicas o estatales, son “*un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil (...) no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición -agregaríamos, predominante- del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad*” (1995, pág. 112). De esta forma, se asume que habrá

actores estatales con funciones directamente vinculadas al hacer de la política pública, pero en ningún caso son acciones aisladas, sino más bien, el resultado de relaciones sociales entre diferentes actores que de una forma u otra están relacionados a los *hechos sociales* que esas políticas atañen o no.

Dentro de la complejidad que supone el sistema educativo, en tanto representa la confluencia de “*subsistemas*” (Acuña y Leiras, 2005) que relacionan actores e instituciones de distintos niveles vinculados a la esfera educativa, este estudio se enfocará particularmente en el subsistema de gobierno educativo, ejercido por el Estado. El gobierno educativo tiene la particularidad de generar cohesión y funcionamiento al sistema educativo, mediante la toma de decisiones que ordenan el accionar de la diversidad de actores e instituciones que lo integran. Estas decisiones que toma el gobierno educativo y que adoptan una orientación y una regularidad específicas, son lo que podemos denominar *políticas educativas*. Siguiendo el marco analítico propuesto por Acuña y Leiras (2005) para el abordaje de las políticas educativas, resultará clave poder dar cuenta de las instituciones y actores involucrados en las definiciones que orientan estas políticas. Si bien el gobierno educativo asume la responsabilidad y función de llevarlas a cabo, esa conclusión es resultado de un proceso que implica la intervención de la diversidad de actores e instituciones que integran el sistema. En ese sentido, se prioriza avanzar de una u otra forma, tomando unas u otras medidas y enfoques, luego de haber atravesado una disputa entre opiniones, posiciones e ideologías. Analizar políticas educativas, implica analizar esas relaciones complejas entre actores e instituciones que tiene detrás (Acuña y Leiras, 2005).

Sistema educativo y funciones de la educación en Argentina a lo largo de la historia

La escuela, como hoy la conocemos, surge coherentemente con los ideales de la escuela occidental de la Modernidad, en busca de unidad y homogeneización en la sociedad (Del Cueto, 2002). Por medio del sistema educativo se pretendía integrar a los diferentes sectores sociales que habitaban el territorio argentino, constituir a la ciudadanía, formarla para la participación política y la unidad nacional. Esta función política de la educación planteada por Tedesco (2009) y Puiggróss (2003) se ubica temporalmente a fines del siglo XIX cuando la urgencia de conformar un Estado Nacional requería una sociedad estable políticamente y para eso, la educación -primaria principalmente- se constituía como una herramienta clave para la difusión de determinados valores y principios nacionales que garantizarían una sociedad homogénea

desde el punto de vista lingüístico, cultural, religioso y social. Paralelamente, la función política también estuvo vinculada a la formación de los cuadros dirigentes, funcionarios del Estado, capaces de cumplir roles en la administración pública. Mediante la educación media y superior, el Estado nacional formaría a la élite que dirigiría la sociedad en adelante. *“Se pensaba que la educación, en la medida que difundiera masivamente ciertos principios, contribuiría con eficacia a la tarea de eliminación de los focos de resistencia al gobierno central que permanecían, especialmente, en el interior del país”* (Tedesco, 2009, pág. 62). Esto explica en parte, por qué en la ruralidad se extendieron ampliamente las escuelas primarias, y no así las escuelas secundarias. Históricamente la educación secundaria estaba destinada a los sectores medios de la sociedad, *“si muchos estudiantes no lograban transitar el nivel, ello no se analizaba como problema del nivel, puesto que se aceptaba que la escuela media no era para todos”* (Terigi, 2008, pág. 65). No obstante, la temprana universalización del nivel primario funcionó como una fuerza *“traccionadora”* hacia los otros niveles educativos; esto junto con el incremento de los años de obligatoriedad escolar y la creciente demanda social y comunitaria por garantizar el derecho a la educación (Capellacci et al. 2011; Tenti, 2003) permitirían explicar las causas del proceso de democratización del nivel secundario en toda la sociedad.

El papel del Estado resultó central en la conformación del sistema educativo en la Argentina y en la expansión cuantitativa de la población escolarizada. Un siglo después de la sanción de la Ley 1420, se logró alcanzar el objetivo de universalización y eso se debió fundamentalmente al rol activo del Estado durante la primera mitad del siglo XX. Si bien existían debates con la Iglesia católica en torno a los contenidos educativos, los mayores cuestionamientos se daban en relación a la distribución de poder y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Como una constante en la historia de la nación argentina, los enfrentamientos entre unitarios y federales, también atravesaron el terreno educativo. Las provincias tenían bajo su órbita la función de garantizar el nivel básico de educación obligatoria, mientras que el gobierno nacional tenía a cargo la educación media y superior. A su vez, gracias a la Ley Lainez de 1905, tenía potestad de crear escuelas primarias para fortalecer la oferta educativa en los casos que los gobiernos provinciales no pudieran hacerlo (Tedesco y Cardini, 2007; Ascolani, 2012). Este rol clave del gobierno educativo nacional de sopesar las desigualdades interprovinciales, que se definió a inicios del siglo pasado, resulta aún crucial en la política educativa actual. No obstante, como plantean Tedesco y Cardini, los esfuerzos de construir una identidad nacional superadora de los particularismos locales

mediante el rol fundamental de la escuela, no fueron acompañados por medidas sociales, políticas o económicas que tuvieran ese papel de inclusión.

A partir de los años '50 comienza a decaer la función política de la educación, impulsada por diferentes factores contextuales. A nivel internacional, el escenario de la posguerra y la instauración de los organismos internacionales como actores con incidencia en las políticas públicas de los Estados nacionales, consolidan el enfoque del capital humano, mediante el cual se establecía una relación directa entre educación, desarrollo de habilidades e incremento de la productividad. Destinar financiamiento para la educación pasó de verse como un gasto público a interpretarse como una inversión a futuro sobre la cual podrían hacerse análisis de niveles de retorno, en tanto que las habilidades que la escuela o la universidad desarrollaran en la personas, contribuirían a incrementar sus niveles de productividad y consecuentemente, favorecerían el desarrollo económico de las sociedades. Este enfoque que en el mundo se dió con mucho peso, en la Argentina adquirió características propias en tanto se combinó con un contexto de conflictividad ideológica -fuerte incidencia de las ideas que orientaron a la Revolución Cubana- e inestabilidad política -mediante la alternancia de gobiernos civiles y golpes militares-. Se asoció el enfoque del capital humano a los gobiernos de facto y en ese sentido careció desde sus inicios de legitimidad política. Entre otras cosas, el desarrollismo económico en la Argentina estuvo impulsado por la sustitución de importaciones con un rol clave y fuerte de los sindicatos que demandaron del sistema educativo la calidad de la calificación de la mano de obra, por sobre la cantidad de años de estudio para la competencia en el mercado. Asimismo, la expansión creciente de la escolarización hizo que los sectores medios empujaran el desarrollo de estrategias de diferenciación y eso conllevó a un crecimiento de la oferta de educación privada y una segmentación del sistema educativo según origen social, cultural y geográfico (Tedesco 2009, Braslavsky 1985). *“Cuando la gran mayoría de la población logró el acceso a la educación primaria y comenzó a masificarse la escuela secundaria, empezó a operar un mecanismo de distinción diferente al tradicional. Dejó de tener prioridad la cantidad de años de estudio y cobró mayor importancia el circuito de escolaridad en el cual se cursaban esos años”* (Tedesco y Cardini, 2007, pág. 7). Las tendencias educativas entre los 50 y los 70, estuvieron signadas por demandas sociales más que económicas.

No obstante, este proceso de distinción no se dió de forma espontánea si no en un contexto de repliegue de la función pública de la educación que se identifica como uno de los *“grandes momentos descentralizadores”* de la educación argentina durante los gobiernos de

Fronzizi y Onganía⁷ (Prieto, 2017). Por un lado, desde el Estado se impulsó y legitimó la educación de gestión privada a cargo de la Iglesia Católica mediante el reconocimiento de las universidades y de la titulación de las escuelas secundarias católicas, el involucramiento de cuadros católicos en el gobierno educativo y la implementación de la subsidiariedad de la oferta educativa. Se sumaron un conjunto de restricciones financieras a la ampliación de la oferta educativa de gestión estatal y con la derogación de la ley Lainez comienza el proceso de transferencia de las escuelas desde la gestión nacional a las provincias.

Asimismo, esa tendencia fue acompañada, por un lado, de una renovación pedagógica liderada por las llamadas teorías críticas que condujeron a la expansión de la psicología social en el ámbito educativo, la recreación, las nuevas concepciones de infancia, y por el otro, por el fortalecimiento de los sindicatos docentes.

Esta escena representaba para la dictadura cívico militar de 1976, parte de los desajustes que había que ordenar mediante el “Proceso de Reorganización Nacional”, nombre que identificó a este período de gobierno represivo autoritario de la historia argentina. *“El período 1976/1982 constituye, probablemente, el momento histórico donde se llevó a cabo la política más orgánica destinada a quebrar los niveles de homogeneidad tradicionales”* (Tedesco et al, 1983, pág. 32). La intervención de este gobierno en el sistema educativo fue absoluta. Pineau plantea (2014) que lo hizo mediante dos estrategias: una *represiva*, mediante la cual buscaba restaurar el orden perdido, intervino en los contenidos escolares prohibiendo títulos, autores y temas, recrudesció el corpus reglamentario escolar penando prácticas como el uso de barba o pelo largo en los estudiantes, persiguió, detuvo, torturó y desapareció a docentes y estudiantes. La otra estrategia, *discriminadora*, consistió en la implementación de medidas como la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias, el arancelamiento universitario, los exámenes de ingreso, el estímulo de la educación privada, justificadas por la necesidad de racionalizar los recursos del Estado y dar respuesta a los nuevos requerimientos del mercado y los avances de la tecnología. Esto terminó de romper la unidad del sistema educativo público, dando lugar a una educación altamente segmentada por sectores sociales. El Estado, perdió durante este período, su función fundamental como apoyo técnico y financiero a las provincias con menores recursos, de modo que trajo un incremento de la segmentación y las desigualdades educativas (Pineau, 2014).

⁷ Los periodos descentralizadores identificados por Paviglianiti son 1955-1962, 1966-1970 y 1978-1982 (Prieto, 2017).

El retorno a la democracia exigió a los gobiernos que se sucedieron a recomponer los años de decadencia y retroceso de la educación. Todos los avances e innovaciones que se habían alcanzado durante la primera mitad del siglo XX se interrumpieron durante este período. El Congreso Pedagógico Nacional celebrado en conmemoración de los 100 años de la Ley 1.420, fue una iniciativa del poder ejecutivo que puso en el debate público los sentidos de la educación. Durante los años de gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) no se llevaron adelante grandes reformas estructurales del sistema, pero se logró echar atrás las medidas mencionadas como parte de las *estrategias represivas y discriminatorias*, identificadas por Pineau. Fue en cambio, en la década del 90, durante la nueva oleada de neoliberalismo en la Argentina, durante el gobierno de Carlos Menem, que se avanzó en una revisión estructural del sistema. La sanción de la Ley Federal de Educación de 1993, se da en una nueva coyuntura donde tanto el retorno a la democracia, como la urgencia de un nuevo sujeto trabajador y ciudadano generaba discusiones en torno al rol de la educación en este proceso. El contexto de crisis económica argentina por la deuda externa contraída con el Fondo Monetario Internacional, daba lugar a una fuerte incidencia de las agencias de financiamiento multilateral (Puiggrós, 2003) en la definición de las políticas sociales y educativas. Adriana Puiggrós sostiene que se ajustó la política educativa al programa neoliberal. No obstante Tedesco, plantea que a nivel regional se definieron dos orientaciones diferentes, una centrada en la eficiencia de la gestión educativa - descentralización, autonomía, evaluación, incentivos al rendimiento- y el rol activo del mercado en la educación; y otra que ponía el foco en el desarrollo de políticas educativas con enfoque de equidad como motor del desarrollo y con un fuerte rol del Estado en la educación (Tedesco y Cardini, 2007). En este marco ambivalente, a nivel nacional, se llevaron adelante medidas como la descentralización educativa mediante la transferencia de las escuelas a las provincias, o la creación de un sistema nacional de evaluación de la calidad educativa, a la vez que la Ley Federal de Educación planteó, entre otras cosas, un cambio de estructura de la escolaridad básica (que fue implementado de forma disímil entre las diferentes jurisdicciones), una extensión a 10 años de obligatoriedad escolar, cambios en los contenidos educativos y en la formación docente. Asimismo, se desarrollaron políticas compensatorias mediante el Plan Social Educativo, como estrategia de recomposición de las desigualdades y se incrementó el presupuesto para la educación.

Los objetivos democratizadores que fundamentaban las acciones del Ministerio de Educación Nacional podrán evidenciar resultados en el incremento de la matrícula del nivel secundario que fue significativa en esos años. Sin embargo, esto contrasta con otros resultados

de la reforma educativa, acompañados por la crisis económica y el empeoramiento de las condiciones de vida. Principalmente, la descentralización educativa contribuyó a una creciente fragmentación del sistema, generando una brecha entre las provincias con mayores y menores recursos. Si bien existía el Consejo Federal de Educación como espacio de consenso entre las jurisdicciones, no se desarrollaron desde el nivel nacional, estrategias para favorecer esa cohesión y complementariedad necesaria. Asimismo, las brechas se dieron a nivel de financiamiento educativo poniendo en evidencia la disímil capacidad de inversión de las provincias. El salario docente decayó significativamente y se combinó con una desvalorización de la profesión sin precedentes.

El período siguiente, que es justamente parte del recorte temporal de este estudio, es interpretado por varios autores que analizan las políticas educativas como una etapa de expansión de derechos educativos. En Argentina, pero también en todos los países de América Latina, se dio un proceso de sanciones de leyes y normativas educativas que condujeron a la universalización de la educación en todos los niveles educativos, a la vez que se posicionó a las poblaciones históricamente relegadas, como sujetos de derecho, impulsado por los movimientos que surgieron durante los años 90, que frente a las políticas neoliberales posicionaron la demanda pública por el derecho a la educación (Suánsabar et al 2018; Gluz y Feldfeber, 2011; Di Piero 2021). Sin embargo, las dos décadas transcurridas del siglo XXI, estuvieron signadas por dos corrientes políticas contrapuestas en las gestiones de gobierno que aún con amplias diferencias, también evidenciaron algunas continuidades. Los primeros años del gobierno Néstor Kirchner (2003-2007), y en consonancia con una política más amplia de reconstrucción de derechos sociales, se caracterizó por utilizar la herramienta legislativa para demarcar un rumbo que retoma como eje central el derecho a la educación y el rol central del Estado en asegurar su cumplimiento. La sanción de la Ley Nacional de Educación en el año 2006 fue precedida por un conjunto de leyes que brindaron un marco normativo refundacional de la educación⁸. Algunos rasgos centrales que se destacan en la Ley son la nueva redefinición de la estructura académica, la expansión de la obligatoriedad escolar incluyendo la secundaria completa, la redefinición del rol del Estado Nacional en la articulación y más allá de la Ley en concreto, la orientación de las políticas educativas en el marco del Consejo Federal de Educación, la creación del Instituto Nacional de Formación Docente, entre otras (Gluz y

⁸ Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase del 2003, la Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente del 2004, la Ley de Educación Técnico Profesional y la Ley de Financiamiento Educativo de 2005, y Ley Nacional de Educación Sexual Integral del 2006.

Feldfeber, 2011; Di Piero, 2021). Sin embargo, no fue hasta los períodos de gobierno de Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015) que se avanzó con políticas educativas concretas para paliar las desigualdades educativas. Emilia Di Piero, realiza un recorrido por este conjunto de medidas, específicamente en el nivel secundario, tendientes a generar las condiciones para ampliar la escolaridad del nivel recientemente sancionado como obligatorio, mediante estrategias que proponían revisar aspectos del modelo escolar excluyente, generando una escuela más inclusiva y un sistema más comprometido con la búsqueda activa de adolescentes y jóvenes desescolarizados. El auge de las políticas socioeducativas, mediante la creación de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, tenían como marco el desafío de lograr la inclusión educativa, evitar la expulsión del sistema, y acompañar las trayectorias para garantizar que concluyeran la escolaridad básica. Asimismo, programas como Conectar Igualdad, Plan Fines y la Asignación Universal por Hijo, entre otros, han dado cuenta de este rol activo del Estado en pos de garantizar el derecho a la educación. No obstante, como señalan Di Piero, Gluz y Feldfeber, esta tendencia ha convivido con la descentralización y privatización heredadas de los años 90, procesos que han incidido negativamente en la capacidad de asegurar el cumplimiento al derecho a la educación.

Respecto de las tendencias en política educativa que se siguieron durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), se caracterizó por un recorte presupuestario en un marco de ajuste fiscal mayor que excedió el de las políticas educativas y un corrimiento del Estado Nacional favoreciendo aún más los procesos de descentralización. Durante su gestión se priorizó la implementación de operativos de evaluación de aprendizajes, como estrategia para el fortalecimiento de la calidad educativa, que adquirió el nombre de Pruebas Nacionales Aprender (en reemplazo de los Operativos Nacionales de Evaluación - ONE). Se incrementó el presupuesto del área responsable, creándose una secretaría específica para su desarrollo. Asimismo, se fortalecieron los vínculos con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo de políticas educativas, que aunque ya tenían una presencia en el ámbito del Ministerio de Educación Nacional, cobraron una centralidad e incidencia sin precedentes (Di Piero, 2021; Feldfeber et al, 2018). Otro aspecto característico del período, fue la tensión permanente con los gremios docentes. La reducción del presupuesto tuvo su correlato en el desfinanciamiento de un conjunto de políticas, programas y áreas de la gestión previa como Conectar Igualdad, Plan Fines, Programa de Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles, el Instituto Nacional de Educación Técnica, el Plan Progresar, programas

socioeducativos, el Instituto Nacional de Formación Docente, las modalidades de educación, entre otros.

2.2.2. La escuela secundaria y los desafíos de la universalización

La historia de la escuela secundaria es una historia de selectividad y segmentación. Como se describió en párrafos anteriores, desde sus orígenes se llevó adelante con el objetivo de formar a un grupo específico de la población, destinado a conformar la élite ilustrada y ejercer los cargos de gobierno (Tedesco, 2009). Desde la temprana conformación del Estado Nacional se instauraron por un lado, los Colegios Nacionales cuyo objetivo residía en formar a los hombres jóvenes para acceder a la formación universitaria y por el otro, las Escuelas Normales, que formaban a las jóvenes mujeres para ser las maestras del nivel primario. Aunque hubo intentos de diversificar la oferta del nivel secundario para ofrecer circuitos alternativos a la educación universitaria, no fue hasta mediados del siglo XX que se vivió una expansión significativa del nivel. La urgencia por contar con mano de obra calificada para dar respuesta al modelo de sustitución de importaciones luego de la crisis de 1930 promovió la creación de escuelas técnicas de oficios y a la vez, la movilidad social ascendente y el crecimiento de las capas medias de mediados de siglo, empujaron a un crecimiento de la matrícula de la escuela secundaria. No obstante, hacia 1950, la tasa de escolarización del nivel secundario apenas superaba el 15% de la población.

Se ha hecho una reiterada referencia al rol clave que el Estado Nacional ha tenido en la gestión de la educación. En ese sentido, el proceso de descentralización educativa y traspaso de las responsabilidades sobre las instituciones a las provincias, iniciada en la década del 90, supuso un proceso de transformación y desigualdad que tendrá su correlato en la educación secundaria en particular. Con esta medida, las escuelas pasaron a ser responsabilidad de las provincias en su totalidad (excepto algunos casos específicos) y en paralelo, asumieron la responsabilidad de dar cumplimiento a los planteos de la Ley Federal de Educación sancionada en 1993: ampliar a 10 años de educación obligatoria (que incluía el preescolar) y un cambio de estructura educativa que suponía la creación de la Educación General Básica obligatoria (correspondiente a los 7 años de educación primaria y 2 primeros años de secundaria del modelo anterior) y 3 años de Polimodal no obligatorios. Sin embargo, la implementación de esta nueva estructura no fue adoptada por la totalidad de las provincias -algunas sostuvieron el formato anterior-, y la capacidad de expandir la obligatoriedad de la EGB estuvo dada por las

posibilidades de financiamiento propio de cada una de las jurisdicciones, lo que se tradujo evidentemente, en un crecimiento diferenciado y desigual. Aún en este contexto de inequidades, la creación de la EGB fue para el ámbito rural, uno de los impulsos de crecimiento del nivel secundario en estos contextos. Si bien, más adelante se profundizará acerca de otras instancias clave en la historia del nivel secundario en la ruralidad, la EGB 3, como continuidad de la educación primaria, permitió extender sin grandes modificaciones los años de escolaridad para niños, niñas y adolescentes que finalizaban su trayectoria escolar al concluir el nivel primario.

La sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 y la obligatoriedad del nivel secundario completo fue el escenario en el que definitivamente irrumpieron nuevos sujetos, históricamente excluidos, que hasta el momento no constituían un foco de acción para el sistema educativo. Como se citó anteriormente de Suánsabar (2018), los 2000 son los años de fortalecimiento de los derechos educativos en tanto derechos sociales, y de reposicionamiento del Estado en tanto garante de derechos. Particularmente, se pone de relieve el desafío y la responsabilidad del Estado de garantizar el acceso a la educación secundaria para todos los jóvenes, más allá del lugar donde residan, superando los procesos de exclusión y fragmentación económica, social, institucional y educativa que caracterizan a la sociedad argentina (Tiramonti, 2004; Tedesco, 2009). El esfuerzo del Estado -nacional y provinciales- se evidencia en los últimos 15 años en el incremento de la cobertura de asistencia a la escuela. Los datos de los Censos de Población Nacional demuestran que mientras en 1991 asistía el 55% de la población de 12 a 17 años, en 2001 alcanzaba al 72% y en 2010 al 79%. Aunque no se encuentran disponibles aún los datos del último censo de población, otras fuentes como la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC, EPH 2021) evidencian tasas de escolarización que superan el 90%.

Esta tendencia de crecimiento de la matrícula en el nivel secundario, da cuenta del proceso de masificación del nivel pero que asume la particularidad de darse en un contexto de crisis económica sostenida, incremento de los niveles de pobreza de la población, particularmente de las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes, que según los análisis presentados por UNICEF, ascienden al 66% aquellos que son pobres por ingresos o están privados de derechos básicos, como el acceso a la educación, la protección social, a una vivienda o un baño adecuado, al agua o a un hábitat seguro (UNICEF, 2023). De esta forma, la inclusión de los sujetos históricamente excluidos al nivel secundario se combinó con el

deterioro de las condiciones de vida de los tradicionalmente incluidos, profundizando las desigualdades educativas preexistentes (Tenti, 2007).

La inclusión educativa combinada con la exclusión social generó un proceso de *incorporación segregada* que permitió la supervivencia de la naturaleza selectiva de la escuela secundaria, con su nuevo mandato de universalización. El nivel secundario, “*segregó las poblaciones que debía incorporar y las fue incluyendo en diferentes circuitos escolares cada uno de los cuales fue dotado de un determinado patrón de admisión que permitió contener y promover a ese grupo sociocultural y expulsar al resto*” (Tiramonti, 2011, pág. 22). El formato organizacional y pedagógico de la escuela secundaria moderna, nuevamente por su propia naturaleza selectiva, supuso un impedimento para quienes no lograban adaptarse a su formato, y exigió que desde el Estado se generen transformaciones en el dispositivo escolar, para lograr el objetivo democratizador. Como resultado de esta tensión inclusión/exclusión el sistema educativo en Argentina atraviesa un proceso de fragmentación educativa que da cuenta de la falta de integración real, “*se trata de un agregado institucional que tiene referencias normativas y culturales comunes*” (Tiramonti, 2008, pág. 4) pero no por eso “*se constituye en un todo integrado y coordinado, ni siquiera en un campo donde se puedan reconocer posiciones relativas de actores o instituciones*” (op cit).

En este marco, los desafíos para el logro de la universalidad de la escuela secundaria en la ruralidad son persistentes y más aún, los relativos a la permanencia en la escuela y finalización del ciclo escolar. Olga Zattera, en su libro “Enseñar y aprender en el campo” (2015), reafirma que desde los albores del sistema educativo a fines del siglo XXI, existió una preocupación por pensar la escuela tanto urbana como rural, y buscar formatos adaptables a los diferentes contextos⁹. El punto de partida de esta investigación se remite a la sanción de la LEN en el 2006, pero con anterioridad en Argentina se desplegaron un conjunto de políticas educativas compensatorias, en el marco del Plan Social (Gluz, 2012), que entre sus objetivos han abordado la expansión progresiva del nivel secundario en el campo mediante el Proyecto 7. Esta tendencia a nivel nacional se condice con los acuerdos internacionales celebrados en

⁹ La ley 1420 de 1884 establecía: “La obligación escolar supone la existencia de la escuela pública gratuita al alcance de los niños de edad escolar. Con ese objeto cada vecindario de mil a mil quinientos habitantes, en las ciudades, o trescientos a quinientos habitantes en las colonias y territorios, constituirá un distrito escolar con derecho, por lo menos, a una escuela pública, donde se dé en toda su extensión la enseñanza primaria que establece esta ley” (ley 1420, artículo 5). “Además de las escuelas comunes mencionadas se establecerán las siguientes escuelas especiales de enseñanza primaria: (...) Escuelas ambulantes en las campañas donde, por hallarse muy diseminada la población no fuese posible establecer con ventaja escuelas fijas” (art 11).

la última década del Siglo XX¹⁰ y que resultaron clave en la definición de la política educativa de los países que fueron exhortados a atender específicamente a las poblaciones más vulnerables, entre las que se menciona específicamente a la población de zonas rurales, garantizando su derecho a la educación (Zattera, 2015). La urgencia de la obligatoriedad de la escuela secundaria y la agenda educativa internacional aceleraron políticas educativas específicamente destinadas al nivel medio en los contextos rurales y el diseño de formatos institucionales diversos acordes a las características del territorio y de los sujetos. Esto responde a la incorporación con segregación planteada por diversos autores de teoría educativa, sin embargo, resulta una segregación “esperable” si se piensa en las características propias de la ruralidad.

2.2.3. El ámbito rural desde una perspectiva amplia de territorio

La escuela secundaria puede ser abordada desde diferentes dimensiones, y una de ellas, la que interesa particularmente a este trabajo, es el ámbito en el que se emplazan las instituciones educativas. En ese sentido, hablar de escuelas urbanas y escuelas rurales refiere a los territorios donde las escuelas y su comunidad educativa se localizan.

En la Argentina, se puede delimitar el ámbito a partir de la definición propuesta por el INDEC que refiere a la cantidad de habitantes de una localidad. De esa forma, aquellas localidades con 2.000 habitantes o más, son localidades urbanas, mientras que son rurales aquellas que tienen menos habitantes. A su vez, se establece una distinción al interior del ámbito rural entre las localidades con menos de 2.000 habitantes, identificadas como ámbito rural agrupado, y aquellos territorios con población que reside en campo abierto, identificadas como ámbito rural disperso.

Una perspectiva amplia de la noción de territorio invita a entenderlo como una combinación de *procesos, lugares y actores* (Bozzano, 2000; 2020), o bien como es conceptualizado por Steinberg y otros (2015) como un espacio social que tiene una historia político-institucional específica y constituye una particular estructura de oportunidades objetivas y subjetivas (Bourdieu, 1999; Kaztman et al., 1999; Tenti Fanfani, 2007) compuesta por los recursos materiales, simbólicos y sociales. Desde esta perspectiva, la definición demográfica deja excluidos aspectos que también caracterizan la complejidad del ámbito rural

¹⁰ La Conferencia Mundial (Jomtien, 1990), el Encuentro “Conocimiento y equidad” de la CEPAL (1992) y el Foro Mundial sobre “Educación para Todos” (Dakar, 2000)

en la Argentina y las transformaciones culturales, sociales y económicas que ha atravesado en los últimos años. Si se hace referencia a lo rural como un todo, se invisibiliza una heterogeneidad que caracteriza una diversidad de situaciones que representan a lo rural desde la diversidad y localización geográfica, las características sociodemográficas y las condiciones socioeconómicas de los hogares, los recursos naturales, el tipo de producción posible, la tecnología disponible, la división de la propiedad de la tierra, la existencia y características de la infraestructura y servicios básicos, la presencia del Estado, entre otros aspectos. Giarraca acuña el término de *nueva ruralidad* en el caso de la Argentina para referir al “*espacio donde coexisten empresas de alta complejidad tecnológica, empresas que forman parte de ‘grupos económicos’ extra-agrarios transnacionalizados, empresas del agroturismo, con mundos rurales heterogéneos con campesinos, productores medios y trabajadores rurales segmentados por los procesos de mecanización, grupos étnicos y nuevos desocupados. Todos ellos están presentes en las nuevas arenas tratando de imponer o adaptarse a las nuevas reglas del juego*” (Giarraca, 2001, pág. 11).

En este punto, la tesis doctoral de Plencovich sobre las escuelas agrarias en la Argentina, trae un recorrido teórico que resulta esclarecedor a la hora de conceptualizar lo rural. Propone que lo rural es un *campo de disputa* de las diferentes disciplinas, instituciones y prácticas. Un país en que su principal actividad económica está dada por la producción agropecuaria, dispone una mirada sobre lo rural compleja y no libre de tensiones. En este marco, la autora plantea que la oposición entre rural-urbano propia de comienzos del siglo XX ha perdido sentido con la irrupción de prácticas sociales y económicas como la industrialización de la agricultura, la agricultura urbana o las urbanizaciones rurales. Lo rural ha dejado de ser un estadio previo a lo urbano, un estado de menos desarrollo. Este tipo de fenómenos sociales desafían la dicotomía y generan nuevos actores y prácticas sociales. Relacionando con el enfoque sociodemográfico, se han realizado esfuerzos por tipificar esta heterogeneidad mediante conceptos como “periurbano”, “rururbano”, “rural neto”, que habilitan marcos interpretativos para complejizar las estructuras de oportunidades que pueden darse según las características que superan las dicotomías. Asimismo, Plencovich recupera el concepto de escuelas de campo, proveniente de la sociología de la educación de Brasil, que pone en el centro al sujeto rural, desde una mirada revalorizadora del territorio y del contexto.

Nuevamente, si el foco está puesto en las escuelas rurales o escuelas de contexto rural, sabemos en primer lugar, que nos referimos al territorio en el que se localizan. No existe una definición universal de rural que permita aludir a que esa localización representa un todo

homogéneo ni que esas escuelas carecen de diversidad. Olga Zattera invita a pensar en “lo común y lo particular” para recuperar la multiplicidad de ruralidades y de escuelas rurales que existen en el territorio argentino. En ese sentido, existen aspectos comunes como es la baja densidad de población, la amplia presencia de comunidades de pueblos originarios en estos contextos, la incidencia de la producción agropecuaria en las prácticas educativas, los fuertes vínculos comunitarios, entre otras. Y existen aspectos particulares que dan cuenta de la diversidad como las actividades productivas realizadas, la disponibilidad de infraestructura y servicios básicos los modelos organizacionales y pedagógicos que se implementan en las escuelas, entre otras cosas.

En suma, esta investigación se enfocará en las políticas educativas, llevadas adelante por los gobiernos que ejercieron la máxima autoridad educativa a nivel nacional entre el 2006 y el 2019, cuyo objetivo residió en escalar y fortalecer la oferta educativa de nivel secundario en los contextos rurales, que aún en la actualidad por su heterogeneidad y reciente obligatoriedad del nivel, carecen de una oferta completa de educación básica para garantizar el cumplimiento del derecho de los adolescentes de la Argentina.

3. La educación secundaria en los contextos rurales. Historia y normativas.

3.1. Breve historia de la educación secundaria rural en la Argentina.

La Ley de Educación Nacional de 2006 es el punto de partida de esta tesis de maestría principalmente porque representa un punto de inflexión en la historia de la educación secundaria en los contextos rurales. Hay consenso entre los diferentes autores y actores consultados que desde los comienzos del sistema educativo, existió una preocupación por la educación en el campo. Sin embargo, no fue hasta la sanción de la Ley que se hizo referencia concreta a la palabra “rural” dándole entidad de modalidad del sistema educativo. Esta novedad dio cuenta tanto de la necesidad de poner una categoría que permitiera identificar un desafío concreto para la garantía del derecho a la educación en todo el territorio nacional y también planteó una redefinición a nivel de la gestión del sistema, porque la creación de la modalidad rural supuso la definición de equipos técnicos, la asignación de recursos específicos y proyectos para acompañar la escala y la gestión pedagógica de esta oferta educativa. Hasta entonces, la educación secundaria completa no era obligatoria y la oferta educativa de este nivel en el contexto rural era heterogénea y respondía a iniciativas relativamente desarticuladas de las provincias y del sector privado.

Como se repasó en el capítulo anterior, en la Argentina la educación fue un componente clave en la conformación del Estado Nacional a finales del siglo XIX. Con la Ley 1420 se sancionó la gratuidad y obligatoriedad de la escuela primaria para todos los niños de 6 a 14 años y se dio una gran expansión de la cobertura de instituciones de este nivel. Asimismo, la Constitución Nacional de 1853, delegaba en las provincias la responsabilidad sobre las escuelas primarias y aunque no hace mención explícita a las escuelas rurales, en ese momento histórico la población rural representaba a 6 de cada 10 habitantes de la Argentina, y en ese sentido era ineludible que eran parte de la oferta educativa existente (Zattera, 2015).

En ese marco, la primera escuela secundaria en el ámbito rural que se reconoce es la Escuela Normal de Maestros Rurales, Agropecuaria e Industrial “Juan B. Alberdi” de 1904 (Gutiérrez, 2007, 2019), que siguiendo la función política de la educación de los inicios del sistema educativo (Tedesco, 2009), buscaba capacitar a los docentes que necesitaban las escuelas primarias en estos territorios (UNICEF y FLACSO, 2020) para formar a los ciudadanos con una identidad común argentina. No obstante, la experiencia de las escuelas agrarias se remonta al primer tercio del 1800, cuya creación estaba asociada a una preocupación de los “*padres de la patria*” por generar los conocimientos y destrezas que la producción

agrícola requería. La conformación de un Estado agrícola exportador tenía su correlato educativo en las escuelas agrarias que tenían una misión modernizadora de desarrollo de habilidades necesarias para la producción agraria y en paralelo generaba el arraigo de los sectores populares en el campo. “*Detrás de los propósitos pedagógicos y de fortalecimiento de la nacionalidad argentina, subsistía el deseo de afianzar el arraigo a la tierra, introducir la racionalidad en la explotación y evitar migraciones a las ciudades que se pudieran transformar en situaciones conflictivas*” (Gutiérrez, 2007, pág. 107). Inspirados en la experiencia internacional de Francia, Inglaterra, Estados Unidos y Australia, se implementó tempranamente una oferta de educación, diferenciada a la tradicional escuela media ilustrada, aunque poco extendida en el territorio (provincia de Buenos Aires, Tucumán, Mendoza y Salta). Fue Sarmiento quien dio real impulso a estas escuelas también conocidas como “*quintas normales*” o “*escuelas prácticas de agricultura*”, que apuntaban a formar para el trabajo a los hijos de los habitantes del campo, desde la práctica, en recorridos que no superaban los 3 años de formación. Sin embargo, este interés por diversificar la educación y agregar a la formación de los ciudadanos, la formación de la fuerza productiva del país no contó con el apoyo de las provincias, ni de los terratenientes, ni despertó el interés en las familias de los peones del campo, razón por la cual no se consolidó la oferta con la fuerza que Sarmiento esperaba. Por un lado, los saberes técnicos de la producción agropecuaria estaban concentrados en los universitarios de las elites urbanas, la coordinación y gestión de los campos fue asignada principalmente a los inmigrantes que poseían un capital cultural y cultura del trabajo suficientes para hacer esas tareas y a su vez, la producción agrícola extensiva no requería de una calificación específica (Plencovich, 2013).

A inicios del siglo XX, era el Ministerio de Agricultura de la Nación a través de la Dirección de Enseñanza Agrícola, el responsable de la enseñanza en las escuelas agrarias (Gutiérrez, 2019). Luego del intento de Sarmiento, fue recién en 1904, que se logró una primera sistematización e institucionalización de la educación media en los contextos rurales. Las escuelas prácticas agrarias tenían cuatro componentes clave: “(i) *integralidad (las escuelas primarias y las secundarias de la modalidad tenían articulación; (ii) las escuelas eran nacionales, a fin de ponerlas a recaudo de las fluctuaciones de los presupuestos provinciales; (iii) debían estar a cargo de un consejo directivo y (iv) debían contar con recursos especiales y propios*” (Marotta, 1914, en Plencovich 2013, pág. 147). No obstante, estas escuelas no contaron con el presupuesto ni con el apoyo necesarios para su consolidación. Los esfuerzos se concentraron más en la misión alfabetizadora y socializadora de la educación primaria y menos en la formación técnica de los jóvenes (Ascolani, 2012).

Hacia 1930 el contexto mundial de la Gran Depresión generó un cambio en el modelo de desarrollo nacional pasando del agroexportador al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, para dar respuesta a la gran demanda de productos manufacturados de los países desarrollados. Esto se tradujo en una creciente necesidad de mano de obra en las industrias que se localizaron en las zonas urbanas, razón por la cual se produjeron fuertes oleadas migratorias desde las zonas rurales para cubrir esos puestos de trabajo. Durante la década de 1940 se sucedieron un conjunto de medidas que impactaron en la vida de los habitantes de los territorios rurales. Entre ellas, el Estatuto del Peón Rural, supuso un antes y un después en la mejora progresiva de las condiciones laborales de los trabajadores del campo. En término educativo, durante el gobierno de Juan Domingo Perón y en línea con las ideas de “justicia social” se priorizó la ampliación del acceso a la educación de toda la población, se revalorizó el papel de la educación técnica en general y también en el ámbito rural. En este marco, se desarrollaron las “misiones monotécnicas”¹¹ cuyo objetivo era brindar una oferta de educación a jóvenes de más de 14 años y adultos de territorios rurales. Estas misiones estaban destinadas a aquellos que hubieran terminado el 4to grado del primario, o bien que dieran un examen de competencias. Las misiones se instalaban de forma transitoria en determinadas localidades rurales y durante ese tiempo ofrecían una capacitación técnica y práctica, pero a su vez brindaban una formación cultural. Se esperaba que esta iniciativa tuviera un impacto positivo en la retención de la población joven en los territorios rurales en un contexto de fuerte éxodo rural. Se estima que entre 1947 y 1955 funcionaron 70 misiones en 123 localidades (Navarro y Gutiérrez, 2013).

Sin embargo, a pesar de diversos intentos por fortalecer la oferta de educación en el ámbito rural en los diferentes gobiernos que se sucedieron durante los primeros 60 años del siglo XX, la crisis económica de 1930, la prevalencia de los procesos de urbanización en el marco del paso del modelo agroexportador al modelo de sustitución de importaciones en paralelo a la falta de institucionalización de las escuelas, la oferta limitada, la obsolescencia de sus maquinarias, la falta de interés de los posibles estudiantes y la comunidad y la falta de políticas específicas, contribuyeron como un espiral a su fragmentación.

En la década de 1960, se identifican dos sucesos clave en la historia de la educación media agraria. En primer lugar, pasa a formar parte de la cartera educativa, dejando de lado su

¹¹ Las “misiones monotécnicas y de extensión cultural” estaban destinadas a los varones y las “misiones de cultura doméstica” a las mujeres, se crearon en 1947.

dependencia del Ministerio de Agricultura. Bajo la órbita de la Dirección de Educación Agrícola, el Ministerio de Educación Nacional, era el responsable de estas escuelas. A su vez, se define un plan de estudios específico de 6 años de duración con dos ciclos de 3 años cada uno, y con una titulación de Experto Agropecuario (UNICEF y FLACSO 2020). Si bien, la incorporación de estas escuelas a la gestión educativa no fue un proceso validado por sus actores, y en ese sentido, no fue muy bien recibido, el hecho de integrarse al sistema supuso entre otras cosas, que el ciclo básico de las escuelas agropecuarias le diera la posibilidad de movilidad con escuelas medias comunes a los estudiantes. No obstante, las dificultades que ya se habían manifestado para la implementación de estas escuelas, se sostuvieron durante este período: inversiones insuficientes para el equipamiento, instalaciones y mantenimiento requerido (Plencovich, 2013).

La diversificación de la oferta de escuelas secundarias agrarias es el signo del período que va desde la década del 70 al 80. Durante estos años los gobiernos educativos de las provincias y representantes del sector privado, avanzaron en el desarrollo de formatos organizacionales y pedagógicos innovadores como las EFA (Escuela de la Familia Agrícola). Es el ejemplo de la Escuela de Alternancia de Santa Fe¹², de principios de 1970, con antecedentes en la experiencia francesa, que planteaba por primera vez un esquema que combinaba períodos de presencialidad en la escuela junto con los docentes que acudían por un tiempo determinado y en la casa, que contaba con el apoyo de las familias. En estas escuelas, de gestión privada por iniciativa de las familias, se implementa la pedagogía de la alternancia que supone la incorporación de tutorías para el acompañamiento de los estudiantes, la definición de un plan que orienta el trabajo que se realiza en los hogares y el proyecto productivo que articula la resolución de problemas del medio en el que viven los estudiantes, con el desarrollo de aprendizajes y habilidades (Plencovich, 2013). Este formato de iniciativa privada, desarrolló su variante de cogestión estatal en la provincia de Buenos Aires mediante los Centros para la Producción Total (CEPT) hacia 1988. En la provincia, hacia el 2010, existían más de 45 CEPT cuya particularidad reside en articular la oferta educativa con el desarrollo local.

¹²Existen EFA en Jujuy, Santiago del Estero, Córdoba, Tucumán, Formosa, Chaco, Misiones, Salta, Corrientes y Buenos Aires.

Otro factor que contribuyó a la expansión de la oferta de educación secundaria en contextos rurales fue el Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica Agropecuaria (EMETA) en 1986, que contaba con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y del gobierno nacional. Mediante esta inversión se crearon escuelas agropecuarias en todas las provincias y se brindó apoyo para el fortalecimiento a escuelas existentes y a centros de educación no formal. A su vez, EMETA llevó adelante diferentes componentes como la generación de evidencia sobre necesidades locales, formación docente, la elaboración de desarrollos curriculares, el otorgamiento de becas para estudiantes, mejoras de infraestructura y equipamiento. Su implementación supuso la creación de unidades operativas y ejecutoras en cada una de las provincias y las inversiones realizadas permitieron perfeccionar y modernizar la oferta educativa en el ámbito rural (Plencovich, 2013). Asimismo, este programa, que era una continuación de EMER (Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural) -destinado a la educación primaria-, reprodujo la nuclearización como forma de organización institucional, mediante la cual una escuela central con recursos humanos, equipamiento e infraestructura principales, articulaba con escuelas satélite, cuyos estudiantes y docentes, se trasladaban a la escuela núcleo en períodos mensuales y/o semanales según las distancias (Jacinto y Godzman, 2006; Navarro y Gutierrez, 2013).

Asimismo, la diversificación de la oferta durante este período se completa con escuelas preuniversitarias de orientación agrícola en diferentes universidades del país, en su mayoría de gestión estatal, bachilleratos agropecuarios o con orientación agrícola, escuelas polivalentes con orientación agrícola y los centros de formación rural. No obstante, estos avances, aún la oferta seguía siendo limitada, para fines de los años 80, la tasa de escolarización de la población rural de 13 a 17 años en la escuela secundaria no llegaba al 40% y poco más de un 8% se encontraba cursando el nivel primario (Jacinto y Goldzman, 2006).

En el capítulo anterior se repasaron las particularidades de los años 90 para la educación argentina. Si se hace foco en la educación secundaria en los contextos rurales, la Ley Federal de Educación de 1993, implicó un cambio sustancial. La modificación del sistema educativo mediante la creación de la EGB y la consecuente ampliación de la educación obligatoria planteó la emergencia de creación de ofertas educativas para el último ciclo de la EGB. Para avanzar en este sentido, en el año 1996, se creó el Proyecto Tercer Ciclo de la Educación General Básica Rural o también conocido como Proyecto 7 en el marco del anteriormente mencionado Plan Social Educativo de 1993. El propósito que orientaba estas políticas *focalizadas y compensatorias* (Gluz, 2012) residía en minimizar las desigualdades educativas existentes, mediante el desarrollo de un conjunto de proyectos e iniciativas

destinadas especialmente a las niñas, niños y adolescentes que se encontraban en situación de mayor vulnerabilidad. El Plan Social Educativo, suponía una fuerte articulación entre nación y provincias para el desarrollo de acciones tendientes a mejorar los aprendizajes, a asegurar trayectorias educativas y mejorar los niveles de acceso, permanencia y egreso, y favorecer las condiciones institucionales para enseñar y aprender. Entre las acciones principales se destacaron: la construcción y reparación de edificios para ampliar la oferta educativa en el nivel secundario, el fortalecimiento del equipamiento escolar, el desarrollo de materiales pedagógicos, el otorgamiento de becas, la capacitación docente, entre otras cosas (Jacinto y Goldzman, 2006).

En el caso particular del Proyecto 7, que dentro del Plan Social era parte del Programa Mejor Educación para Todos, se plantearon dos desafíos fundamentales, por un lado *“diseñar una propuesta de enseñanza que permitiera brindar una educación de calidad y, en perspectiva, posibilitara a [los] jóvenes continuar sus estudios y a la vez orientarse en el mundo del trabajo (...) [y por el otro lado,] generar una alternativa convocante que promoviera la presencia de los jóvenes en la escuela y atendiera las particulares condiciones de vida en el medio rural* (Jacinto y Goldzman, 2006, pág. 210). Para eso, tomando de la experiencia desarrollada por las escuelas EMETA y las escuelas de alternancia, la forma en la que se logró la expansión de oferta de EGB3 fue, en particular, mediante la ampliación de secciones en las escuelas primarias existentes en los territorios rurales y la organización de Unidades de Gestión Local (UGL): *“Cada unidad está conformada por un conjunto de escuelas geográficamente cercanas, articuladas en torno a una sede que funciona como el lugar de referencia física y organizativa del conjunto de escuelas y docentes que intervienen en el proyecto”* (Jacinto y Goldzman, pág. 213). Los estudiantes acuden a la EGB3 en la escuela primaria más cercana a su hogar, en la que seguramente realizaron su educación primaria, y allí son acompañados por el maestro tutor en las tareas cotidianas. Asimismo, los docentes de las áreas, itineran entre las diferentes escuelas que conforman la UGL. De modo, que al igual que las escuelas de alternancia, se combinan períodos con presencialidad de los docentes de las disciplinas, con períodos de trabajo autónomo, pero en este caso, con acompañamiento del docente tutor. Estos docentes, podían ser maestros de la primaria u otros roles con capacidad de tutoría. Los docentes de las áreas, debían tener formación para la docencia en el nivel secundario. Asimismo, la gestión pedagógica e institucional de cada UGL estaba a cargo del director, que podía ser o bien el director de la escuela secundaria de la cual provenían los docentes de las disciplinas, un responsable regional de EGB3, o algún perfil específico designado por la provincia.

El desarrollo del Proyecto 7 implicó de parte del Ministerio de Educación de la Nación el financiamiento general del proyecto, la definición de normativas y de las acciones a desarrollar, el desarrollo de materiales pedagógicos de apoyo a los estudiantes y docentes, la dotación de equipamiento didáctico y tecnológico, la asistencia técnica para la implementación y las acciones de capacitación docente. Por parte de los gobiernos provinciales, se asumía la responsabilidad de la selección de las escuelas, la conformación de un equipo técnico para el seguimiento de la implementación del proyecto, la ejecución de los recursos, la designación de los cargos docentes, los traslados de los docentes itinerantes, las adecuaciones propias de cada territorio.

Un aspecto notorio del proyecto era que la destinataria de las acciones era directamente la escuela. El Ministerio de Educación de la Nación asignaba directamente los recursos a las escuelas que las provincias seleccionaban dando una autonomía de implementación a cada institución educativa.

En un contexto de descentralización educativa, la implementación del proyecto estaba condicionada por las capacidades de cada provincia de adecuar la propuesta a sus condiciones y disponibilidad de recursos para las designaciones de cargos docentes y los gastos corrientes que debía asumir y a su vez, por las capacidades institucionales de cada escuela de llevar adelante las acciones propuestas. En ese sentido, aunque su implementación fue amplia, llegando a 21 provincias del país y a 2.397 escuelas hacia 1999, se dio de forma desigual en cada jurisdicción y al interior de cada una, potenciando mecanismos de segregación entre escuelas. Nora Gluz, refiere en este sentido a la *volatilidad* de las políticas asistenciales del neoliberalismo, representadas por el Plan Social, que estaban condicionadas por una lógica de subsanar las desigualdades del sistema educativo mediante la asignación masiva de recursos materiales a las escuelas y subestimando la complejidad de la situación: *“El modo neoliberal de la asistencia social desconoce los factores sociales del orden desigual que generan desprotección, y sustituye el derecho por acciones focalizadas, volátiles y dependientes de la voluntad política y los recursos económicos de los gobiernos de turno”* (Gluz 2012, pág. 134).

Hasta aquí un breve recorrido histórico de la educación secundaria en los contextos rurales con anterioridad a la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 del año 2006, cuya incidencia en el devenir de la política educativa para escalar la educación media en los contextos más alejados y de difícil acceso, serán analizados con profundidad en los siguientes capítulos.

3.2. Normativa nacional educativa para la expansión del nivel secundario en los contextos rurales

El capítulo anterior, en el que se profundizó acerca de la historia de la educación secundaria en contextos rurales, llegó hasta el momento previo a la sanción de la Ley Nacional de Educación 26.206 en diciembre del año 2006 que representa el punto de partida para este trabajo de investigación y sobre el que se irá más a fondo en esta sección.

Como se analizó previamente, la Ley de Educación Nacional, se dio en el marco de un proceso mayor de revisión de *“los diagnósticos que se venían discutiendo en torno a la situación del sistema educativo argentino (...) en el marco de la errática implementación de la Ley Federal de Educación”* (Ministerio de Educación de la Nación, 2013, pág. 7) y en la línea de la reparación de las políticas educativas neoliberales que la LEF también intentó reponer. En ese sentido, el gobierno de Néstor Kirchner, que comenzó en mayo del 2003 hasta diciembre de 2007, sancionó un conjunto de normas, bajo el lema de la *“recuperación de la tarea pedagógica”* como una meta para retomar la función clave de la escuela, que en un escenario de crisis económica, había quedado supeditada a un espacio de contención básica. Entre las leyes se destacan: en el 2004 la Ley 25.864 de Garantía del Salario Docente y los 180 días de clase, la Ley 25.919 del Fondo Nacional del Incentivo Docente; en el 2005 la Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional y en el 2006 la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo y la Ley 26.150 de Educación Sexual Integral. A su vez, comenzaron a diseñarse durante estos años, los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) como marco de la enseñanza básica para todo el país, partiendo de un escenario de amplia heterogeneidad en las ofertas educativas provinciales.

Nuevamente, el Estado Nacional adquiere un peso clave en el desarrollo de la política educativa para garantizar el derecho a la educación, gracias al rol que se adjudica al Consejo Federal de Educación (CFE). *“El Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales”* (LEN, Artículo 5). La LEN no supuso una contramarcha en relación a la descentralización del sistema educativo, por el contrario se sostuvo este enfoque, pero sí le otorgó una centralidad al CFE como ámbito para acordar las políticas federales y un carácter vinculante a las resoluciones que surgieran del acuerdo de las $\frac{3}{4}$ partes de los miembros. Es decir que si se aprueba una normativa, debe ser de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones.

3.2.1. La obligatoriedad de la educación secundaria en la LEN

Además de ratificar los enunciados de estas normativas previas, la LEN, se propuso establecer metas y objetivos que orienten las políticas educativas en un mediano y largo plazo. En ese marco, la sanción de la obligatoriedad del nivel secundario completo, amplió el derecho a la educación para todos los y las adolescentes del país y en paralelo, comprometió a los Estados provinciales a responder al desafío de ampliar la oferta de modo de llegar a cada rincón del país: *“La obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco (5) años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales”* (LEN, Artículo 16).

Asimismo, otra novedad que establece esta Ley, es la definición de 8 modalidades de la educación común, en tanto opciones de organización institucional y/o curricular de alguno o más niveles educativos, *“que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos”* (LEN, Artículo 17). Entre las modalidades se encuentran la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad, la Educación Domiciliaria y Hospitalaria, y la que es clave en este documento de trabajo, la Educación Rural.

En este marco, las normativas destinadas al nivel secundario común, aplicaban a todas estas modalidades, aunque cada una luego tuviera resoluciones particulares. En ese sentido, se analizarán las principales referidas al nivel secundario en general y posteriormente, las específicas de la modalidad rural.

La educación secundaria, se define en el marco de la LEN como una organización pedagógica destinada a todos los adolescentes que hayan finalizado la educación primaria, y cuyo principal objetivo es formar a los jóvenes para ejercer la ciudadanía plenamente, adquirir los conocimientos necesarios para acceder al mundo del trabajo y para poder continuar con su trayectoria educativa. Se establecen allí dos ciclos para la educación secundaria, uno básico y común a todas las orientaciones, destinado a desarrollar los saberes fundamentales y uno

orientado diversificado según diferentes áreas de conocimiento. La LEN a su vez, insta a las jurisdicciones a revisar la estructura curricular de modo que se establezca conforme a los lineamientos organizativos y pedagógicos y a los NAP; a desarrollar estrategias de acompañamiento a las trayectorias; a garantizar 25hs. semanales como mínimo, a consolidar equipos institucionales estables en las escuelas secundarias mediante mecanismos de concentración horaria; a crear espacios extracurriculares para promover el desarrollo de actividades artísticas, deportivas, recreativas, solidarias y culturales; a garantizar la inclusión educativa y la reinserción escolar de adolescentes fuera de la escuela; a promover el desarrollo de proyectos educativos institucionales; a conformar gabinetes interdisciplinarios y articular con los diferentes sectores de gobierno para la atención y protección integral de las y los adolescentes.

3.2.2. Resoluciones del Consejo Federal de Educación referidas al nivel secundario en general y en particular en los contextos rurales

La LEN entonces establecía este marco general de acción, y a partir de las sanciones de resoluciones del CFE, se definieron plazos para el cumplimiento de las metas establecidas referidas a garantizar la educación secundaria para todos los adolescentes del país. El gobierno de Néstor Kirchner fue sucedido por el de Cristina Fernández quien cumplió dos mandatos presidenciales entre diciembre de 2007 y diciembre de 2015. Durante su gestión se llevaron adelante un conjunto de normativas en el marco del CFE, que complementaron el camino iniciado por las Leyes anteriormente mencionadas. La resolución del CFE N° 84/09 que aprobó los *“Lineamientos políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria”* fijó un plazo de 2 años para que las jurisdicciones realicen las revisiones normativas y prácticas involucradas, y desarrollen nuevas regulaciones que promuevan los ajustes necesarios para garantizar la escolarización de todos los adolescentes. En este documento también se definieron 10 orientaciones para el Ciclo Orientado y se habilitó a las provincias a definir las propias, en función de sus características contextuales. A su vez, se definió que mediante acuerdo federal se establecieran los Marcos de Referencia para los contenidos de cada orientación, y que cada jurisdicción sería responsable de definir los espacios curriculares. Dando continuidad a los planteado por la LEN, en esta resolución se define la duración de los ciclos básico (2 o 3 años) y orientado (3 años) en función de la localización del 7mo año de educación obligatoria para cada jurisdicción.

Posteriormente, la resolución del CFE N° 79/09 aprobó el documento *“Plan Nacional de Educación Obligatoria”* que reforzaba la idea de una política educativa común y buscaba

resguardar cierta uniformidad de la que se carecía. Partiendo de un diagnóstico de fragmentación educativa, se buscaba consolidar un federalismo que aún con las particularidades de cada jurisdicción, se hiciera parte de un todo con metas compartidas. El plan era trienal y para el nivel secundario proponía ampliar la cobertura y mejorar las trayectorias escolares de los estudiantes, mejorar la calidad y fortalecer la gestión institucional. Y para cada uno de estos objetivos, establecía unas estrategias y líneas de acción concretas. En este Plan se hace muy poca referencia a la educación secundaria en contextos rurales. Dentro del objetivo de mejorar la calidad, se propone como estrategia promover una mayor articulación entre los niveles educativos que anteceden y suceden al secundario y como línea de acción *“Proponer estrategias de acompañamiento y formatos de escolarización para el ámbito Rural, los contextos interculturales y /o bilingües, la educación de Adultos y Especial”* (Anexo CFE N° 84/09, 2009, pág. 43). Esta normativa avanza por primera vez en reconocer la necesidad de repensar la escuela secundaria, en tanto la misma arrastraba desde sus orígenes mecanismos de exclusión, discriminación y selectividad. Tanto en el enunciado citado como en otros apartados de la resolución se hace referencia a conceptos como “estrategias de acompañamiento”, “formatos institucionales o de escolarización”, “organización de los equipos docentes”, que de alguna manera se oponen a una estructura rígida de escuela secundaria.

Por su parte, los Planes de Mejora Institucional (PMI), fueron el resultado de la resolución del CFE N° 88/09 “Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria”. Esta política apuntó a fortalecer a las instituciones educativas mediante la asistencia técnica y pedagógica de los equipos de los gobiernos educativos provinciales. Cada provincia desarrollaba un Plan de Mejora Jurisdiccional y en este marco, cada escuela elaboraba un Plan de Mejora Institucional. A partir de un diagnóstico de las condiciones generales de la institución educativa, se identifican las necesidades de mejora que podían ir desde cuestiones de infraestructura a la necesidad de incrementar los cargos docentes. Así, se les otorgaba un financiamiento de la cartera nacional a las escuelas según las líneas de acción y se desarrollaba un seguimiento y monitoreo de los mismos por parte del equipo técnico jurisdiccional.

Otra normativa clave para el nivel secundario, fue la resolución del CFE N° 93/09 que aprobó el documento “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria” que profundiza las ideas de transformación iniciadas en la resolución del CFE N° 84/09. Ampliar el alcance de la escuela secundaria requeriría no sólo la creación de ofertas educativas y el fortalecimiento de la infraestructura escolar, si no también, la redefinición de una estructura que supo tener sentido en otro contexto: *“Un modelo escolar*

con este sentido implica poner en práctica una organización institucional que haga propia esta decisión colectiva de cambio. Es sin duda una construcción política que asume una posición de avance frente a los límites que plantea la escuela tradicional a la hora de educar” (Anexo CFE N° 93/09, 2009, pág. 4). La “*gramática escolar*” (Tyac y Cuban, 2001) de la escuela secundaria moderna y urbana supo tener una coherencia con los objetivos de formación de la elite gobernante en los inicios de la conformación del Estado Nacional. Ahora, que se pensaba por primera vez una secundaria inclusiva, era necesario pensar en formas diversas que se ajusten a la heterogeneidad de sus destinatarios. Sobre la estructura del nivel secundario Flavia Terigi (2008), refiere a sus “tres patas de hierro”: la organización por asignaturas, la selección de docentes por disciplina y la designación por hora y no por cargo. Este trípode estable es lo que la resolución N° 93/09 apunta a socavar, para darle lugar a nuevos formatos pedagógicos, aunque logra proponer más sobre las propuestas multidisciplinarias que alteran relativamente la organización por asignaturas, y mucho menos avanza sobre las cuestiones de reclutamiento y designación de docentes.

En ese marco, la letra del documento brindó orientaciones para que cada jurisdicción pudiera avanzar en una nueva organización institucional y pedagógica y un nuevo régimen académico para el nivel, una transformación de los criterios y normativas sobre la evaluación, acreditación y promoción y sobre el ingreso, permanencia, movilidad y egreso, el diseño de estrategias para el acompañamiento a las trayectorias de los estudiantes, entre otras cosas (MEN, 2013). Esta invitación a avanzar hacia una secundaria más amplia, requería de las provincias y las habilitaba no solo a realizar innovaciones y regularlas, si no también a revisar las normativas que contradecían este rumbo.

En relación a las menciones específicas para la educación secundaria en contextos rurales, en la Parte 3 del documento “Recomendaciones para la reformulación y/o elaboración de las regulaciones jurisdiccionales”, dentro del apartado “Sobre las condiciones de ingreso, permanencia, movilidad y egreso”, se hace explícito el requerimiento de definir formatos alternativos de educación secundaria para las poblaciones que presentan dificultades para el cursado y asistencia sistemática. Aquí se reconocen a los grupos principalmente excluidos del nivel: los estudiantes que trabajan, las adolescentes madres o responsables del cuidado de niñas o niños, los estudiantes con problemas de salud, las y los adolescentes que viven en contextos rurales dispersos (Anexo CFE N° 93/09, 2009, pág. 40).

En el año 2010, otra resolución del CFE, la N° 103/2010, aprobó un documento clave en relación a la educación secundaria: “*Propuestas de inclusión y/o regularización de trayectorias escolares en la educación secundaria*”. Aquí nuevamente se vuelve a hacer

hincapié en que para llevar adelante una secundaria inclusiva con carácter de obligatoria, es preciso repensar su formato y desarrollar alternativas que se ajusten a las características de sus sujetos protagonistas. El documento habilita una serie de “flexibilidades” a la organización pedagógica e institucional de la escuela secundaria tradicional que funcionan como orientaciones y guías para que las jurisdicciones implementen y regulen. En concreto, realiza una serie de propuestas de estrategias que podrían inspirar a los equipos provinciales y entre ellas, define una específica para atender a la población de adolescentes que residen en el contexto rural disperso, reconociendo que *“la localización de sus lugares de residencia compromete decisiones específicas para garantizar la escolarización”* (Resolución CFE N° 103/2010, 2010, pág. 4). Este instrumento normativo que retoma criterios centrales desarrollados en el marco del Proyecto 7 y en las experiencias de escuelas agrarias, agrotécnicas, de producción total y de la familia agrícola, se desarrolla en paralelo al Proyecto Horizontes que será analizado como uno de las políticas educativas clave que se desarrollaron desde el Estado Nacional para acompañar el proceso de ampliación del nivel secundario en contextos rurales, a partir de la sanción de su obligatoriedad.

La resolución 103/2010 es entonces, la primera normativa en la que se reconoce esta especificidad del contexto rural, los atributos de estos territorios y sus habitantes, como definitorios al momento de diseñar una oferta que asegure el derecho a la educación y habilite el cumplimiento de la obligatoriedad. Como se mencionara anteriormente, la Educación Rural se definió como una modalidad de la Escuela común, y en ese sentido, todas las normativas que aplican a la escuela secundaria, funcionan como paraguas que contiene a todas las modalidades. No obstante, existe una especificidad en la modalidad rural que ha requerido generar regulaciones y normativas específicas para orientar el proceso de escala del nivel secundario en estos contextos. Es notorio, en este punto, que se reconoce la heterogeneidad del contexto y las múltiples ruralidades existentes en el país, al referir a la necesidad de diseñar modelos situados y diversos en función de cada territorio.

Otro aspecto que se invita a tener en cuenta es la matrícula potencial de cada escuela secundaria y en ese marco la posibilidad de organización de escuelas en agrupamiento para la organización de los docentes, y en aulas en pluriños para la organización de los estudiantes. La disponibilidad de docentes de las disciplinas del nivel secundario en los contextos rurales, es sin duda, uno de los grandes desafíos que enfrenta el nivel para poder ser implementado. La organización por agrupamiento, los regímenes de alternancia y la figura del tutor se constituyen como las estrategias que permiten garantizar que se desarrolle la práctica de enseñanza.

La articulación con la escuela primaria, es también un componente que se pone de relieve. No solo para la identificación de la matrícula potencial, si no también para cubrir los cargos de tutores se consideran a los directores o docentes de la primaria y para compartir el edificio escolar en el contraturno. Asimismo, luego de la sanción de la obligatoriedad de la Educación General Básica y el desarrollo del Proyecto 7 para escalar la EGB3 en los contextos rurales, muchas escuelas primarias contenían estudiantes del ciclo básico de la escuela secundaria en su nueva organización pedagógica y curricular. En ese sentido, se instó a las provincias a que esos ciclos básicos pudieran extender su oferta al ciclo orientado, mediante la conformación de los pluriños.

La cuestión del traslado y la disponibilización de transporte público para acercar a los estudiantes a la escuela más cercana, también aparece como una posibilidad, siempre que ese traslado no supere el tiempo escolar. Asimismo, se reconoce la importancia de que los y las estudiantes puedan ejercer su derecho a la educación sin que eso suponga una alteración en sus dinámicas de hogar y situaciones de desarraigo, cuestiones que inciden negativamente en sus trayectorias escolares. En este mismo sentido, se invita a diseñar estructuras de cursada que combinen presencialidad como trabajo autónomo como se desarrollaba en las escuelas EFA, CEPT y EMETA.

La implementación del modelo organizacional en plurigrados cuenta con una amplia historia de implementación en las escuelas primarias rurales, donde se agrupan en una misma sección estudiantes que cursan diferentes grados de su escolaridad. No obstante, como profundiza Terigi (2008), este modelo organizacional choca con el modelo pedagógico que a pesar de lo múltiple de la sección, persiste con su formato graduado. En ese sentido, la resolución reconocía la importancia del acompañamiento y formación específica requerida para fortalecer a los equipos institucionales del nivel secundario para la gestión de aulas graduadas organizadas en pluriño. Para eso, se hacía mención a los materiales desarrollados en el marco del Proyecto Horizontes, como recursos a disposición de docentes en sus propuestas de enseñanza.

Finalmente, un aspecto clave que se menciona es el referido a considerar la enseñanza en aulas heterogéneas (Anijovich, 2013), sobre todo partiendo de un planteamiento de escuela puertas abiertas, que puede recibir estudiantes en cualquier momento del ciclo lectivo y para ellos, se requieren estrategias de acompañamiento a las trayectorias (como tutorías, trabajo entre pares, etc.), que garanticen las mejores condiciones de inclusión educativa.

En este período, si existe una normativa definitoria para la modalidad rural en todos los niveles educativos de la escolaridad obligatoria, es la Resolución del CFE N° 128/10, que aprobó definitivamente el documento “Educación rural en el sistema educativo nacional”, que había sido previamente discutido con una aprobación parcial en el marco de la Resolución del CFE 109/10. Este documento se organiza en 6 partes: 1. Políticas para la ruralidad; 2. Problemáticas que requieren definiciones de política educativa especialmente diseñada para la ruralidad; 3. Definiciones que caracterizan a la ruralidad; 4. Agrupamiento como unidad de definición de la política educativa; 5. Los modelos de organización institucional propios de los espacios rurales; y 6. Acciones que implican acuerdos entre la modalidad y los niveles y otras modalidades.

El documento se presenta como un marco para las políticas de ruralidad, ofrecido desde el Consejo Federal de Educación como un conjunto de lineamientos que orientan las políticas educativas en los diferentes espacios rurales, y de la mano de las políticas del sistema. Así como se vislumbra en las resoluciones previas y en la LEN, existe un reconocimiento a la complejidad de los contextos rurales y a la diversidad de sus territorios. Se alude incluso a la noción de “nueva ruralidad” (Plencovich, 2013) para destacar la convivencia entre entornos de alta tecnología y productividad agrícola con graves condiciones de pobreza. Este diagnóstico del que parte el documento argumenta una contraposición a las políticas focalizadas propias del periodo anterior (Gluz, 2012) en tanto generar respuestas especiales, no hace más que incrementar la segregación y fragmentación del sistema. Desde allí se propone entonces generar una política de Estado sostenible en el tiempo, que no brinde respuestas aleatorias y aisladas para la ruralidad, sino que la incluya como parte de todo el sistema, con sus particularidades que requieren de ser atendidas, y la ponga dentro de la agenda de políticas de educación. Para eso, se convoca a que en el marco de la creación de la modalidad rural, cada jurisdicción conforme un área específica para la educación rural según su lógica institucional (podrían ser coordinaciones, direcciones, departamentos, etc.) destinada a la toma de decisiones, articulación entre niveles educativos y vinculación con la coordinación nacional de educación rural.

Y ¿por qué resultaba necesario poner a la ruralidad en la agenda de las políticas educativas? Por un lado, la expansión de la obligatoriedad puso de relieve los amplios desafíos de cobertura en los contextos rurales. A su vez, las condiciones socioeconómicas del contexto exigían una priorización de estos territorios, en tanto en estos espacios se concentraban los focos de desescolarización. Asimismo, se requería de equipos técnicos que pudieran diseñar políticas que atendieran a las necesidades y posibilidades de cada territorio, para garantizar el

cumplimiento de los niveles educativos básicos. De alguna manera, la “*deriva*” de la educación en los contextos rurales (Plencovich, 2013), comenzaba a ser direccionada desde el gobierno educativo central.

En el propio documento se reconoce que las escuelas rurales han sido históricamente desatendidas, sobre todo en aquellos territorios más alejados y en las comunidades más pequeñas. Desde un principio de justicia social y educativa, se asume la responsabilidad de priorizarlas en las líneas de acción y políticas del sistema destinadas a cada uno de los niveles. Eso implica, no solo ajustar las estrategias que se llevan adelante, por ejemplo en las instancias de formación docente continua que deberán procurar desarrollarse en los lugares de trabajo o de residencia de los docentes rurales, sino también, diseñar estrategias específicas como el fortalecimiento de la enseñanza en pluriños, de modo que implementar un modelo pedagógico alternativo no redunde en una disminución de la calidad. En relación a los modelos organizacionales alternativos, que en el caso de la educación secundaria fueron promovidos por la LEN e incentivados por la Resolución 93/09, se alienta a superar el facilismo de generar “proyectos especiales” y avanzar en la institucionalización de modelos contextualizados, validados por la normativa provincial. A su vez, se promueve la articulación y el trabajo intersectorial con otros actores presentes en los territorios rurales, no solo dependientes del gobierno, sino también organizaciones no gubernamentales u organismos de cooperación.

Algo interesante y propio del clima de época es que se alienta al uso de las tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo de estos modelos y como parte de los contenidos a desarrollar.

“Para generar modelos alternativos que surgen por insuficiencia de las características y condiciones de la escuela secundaria común, necesariamente hay que mirar las posibilidades tecnológicas”. (Autoridad del Ministerio de Educación Nacional, entrevistada en febrero de 2023)

Para avanzar en este sentido, se identifican en el documento 3 ámbitos de intervención para la educación rural: el nacional, responsable de promover los acuerdos federales y la articulación entre nación y provincias para definir las líneas de acción; el jurisdiccional, a cargo de definir las políticas que atienden las particularidades de cada territorio, que contará con la asistencia técnica del nivel nacional y que podrá generar instancia de cooperaciones interprovinciales; y por último el institucional, que refiere a la escuelas del ámbito rural, y de

las cuales se reconoce una experiencia clave en la práctica que puede orientar las políticas a desarrollar y escalar por los otros niveles de intervención.

Un aspecto de lo común que define a lo rural, más allá de las diferencias que entre los diferentes territorios puedan identificarse, es que el aislamiento y las amplias distancias generan particulares condiciones de asistencia a la escuela. Otro aspecto común es que por la baja densidad poblacional y la consecuente matrícula reducida, tracciona el desarrollo de modelos organizacionales propios y diferenciados a la escuela urbana. *“Definir políticas para la ruralidad implica revisar la homogeneidad de la escuela (...) y plantear modelos de organización adecuados a cada zona rural y considerar la incorporación de contenidos que recuperen esas realidades”* (Anexo de la Resolución del CFE 128/10, pág. 7). La forma que desde el Consejo Federal de Educación, se encuentra para superar estas barreras, es la conformación de agrupamientos de escuelas y el diseño de formas de organización institucional para asegurar la escolarización y la enseñanza y el aprendizaje en aulas pluriaño en la ruralidad.

Los agrupamientos resultan ser la propuesta de organización interinstitucional promovida desde el gobierno nacional como una estrategia para superar el aislamiento, en tanto se concibe como *“una unidad de análisis de necesidades y posibilidades de un conjunto de escuelas que comparten condiciones por su localización”* (Op. cit., pág. 9). Sin resignar autonomía e identidad, cada escuela rural se agrupa con un conjunto de otras escuelas cercanas, de diferentes niveles educativos, de forma de garantizar los 13 años de escolaridad para las niñas, niños y adolescentes que acuden a ellas. El vínculo sugerido es entre 5 y 15 escuelas y apunta no sólo a garantizar la trayectoria escolar completa de los y las estudiantes, sino también a fortalecer el trabajo en red de las escuelas, a conformar comunidades de aprendizaje que contribuyan a la toma de decisiones conjuntas, al desarrollo de acciones comunes, a sortear los desafíos que se enfrentan en el territorio referidos a la atención de situaciones complejas, al acceso a determinados recursos, etc. El agrupamiento funciona a su vez como una “unidad de análisis” para el desarrollo de acciones y para la política educativa que la concibe como un todo con sus particularidades. Se asume que esta perspectiva institucional facilita la labor de los roles de asesores pedagógicos y supervisores que pueden abordar a todo el agrupamiento en su conjunto.

En relación al nivel secundario en los contextos rurales, el documento refiere al marco dado por la Resolución CFE 93/09. El proceso de transformación del nivel secundario, hacia una escuela más inclusiva y contextualizada a las características de las y los adolescentes, adquiere su significado específico si se piensa en los habitantes de las zonas rurales. La heterogeneidad de estos contextos, pero también los aspectos comunes anteriormente

mencionados, aislamiento y baja densidad poblacional, dan lugar al desarrollo de modelos organizacionales para la secundaria, con alternativas que supongan adecuaciones del formato “clásico” para que se ajuste a las necesidades y posibilidades de la población rural. Aquí se hace mención al proyecto Horizontes, como una alternativa para garantizar la oferta del nivel que se implementa desde el 2008 gracias a la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y que podría escalarse como respuesta a la necesidad de ampliar la oferta de escuelas secundarias completas. El gran desafío en el nivel secundario, no es solo ampliar la oferta, proceso que venía dándose paulatinamente desde la Ley Federal de Educación, si no particularmente, desarrollar el ciclo orientado del secundario. La formación específica de las orientaciones, requiere de una disponibilidad amplia de docentes especializados, que es justamente una carencia en los territorios rurales, donde existe una amplia rotación de docentes. En ese sentido, el desarrollo de modelos alternativos para garantizar la secundaria completa con las orientaciones definidas jurisdiccionalmente, aparece como una respuesta posible y viable.

Finalmente, el documento refiere a las articulaciones necesarias en el marco de la educación obligatoria en los contextos rurales y el rol central que asumirá la coordinación de educación rural en la planificación de acciones destinadas a fortalecer la educación obligatoria en la ruralidad y el acompañamiento a los equipos técnicos provinciales. A su vez, se hace referencia al préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, PROMER (Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural), que define unas líneas de intervención específicas para la mejora en las condiciones de funcionamiento de las escuelas rurales y para la expansión de la cobertura y mejoramiento de la promoción y egreso de los estudiantes. Particularmente se apuntaba al fortalecimiento de las condiciones mediante la distribución de equipamiento escolar para un conjunto de escuelas seleccionadas, la formación de docentes mediante el desarrollo del Postítulo de Especialización Superior en Educación Rural y en particular para el nivel secundario, se hacía un foco específico en el fortalecimiento del ciclo básico mediante la dotación de materiales educativos impresos para estudiantes en el marco del Proyecto Horizontes correspondientes a Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales y mediante el apoyo económico a escuelas que implementen el ciclo básico con pluri-año para el desarrollo de proyectos institucionales de base local. Asimismo, con el impulso de este préstamo, se apuntaba a fortalecer las acciones de articulación entre los equipos técnicos de los niveles Inicial, Primario y Secundario, de las modalidades y de las áreas de Políticas Socio-Educativas y de Planeamiento de provincia, como así también a promover acciones de encuentro e intercambio a nivel nacional, regional y local, fortalecer a los equipos

de educación rural, y a generar evidencia mediante la sistematización de modelos organizacionales y alternativas de enseñanza en contextos rurales.

En el año 2015 inicia la gestión de Mauricio Macri y durante su gestión también se suceden normativas destinadas a la educación secundaria en los contextos rurales.

El “Plan Estratégico Nacional 2016-2021: Argentina Enseña y Aprende” resultó el punto de referencia de la política educativa de los primeros años de gobierno. El documento fue aprobado en el marco de la Resolución del CFE 285/16. Allí se establecieron un conjunto de prioridades y metas educativas a ser cumplidas por todas las jurisdicciones, en línea con la Ley de Educación Nacional y de los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Este documento, se presenta como un plan de trabajo a mediano plazo con 4 ejes centrales: 1. Aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales; 2. Formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad; 3. Planificación y gestión educativa; y 4. Comunidad educativa integrada. Asimismo, plantea 3 ejes transversales: 1. Innovación y tecnología; 2. Políticas de contexto; y 3. Evaluación e información. El Plan puede entenderse como un acto fundacional de la política educativa, en el sentido de marca de distinción de las prioridades que esta nueva gestión de gobierno llevaría adelante. Si bien, en gran medida la base estaba dada por la Ley de Educación Nacional, se hizo una propuesta de redefinición de los aprendizajes incorporando el enfoque de la enseñanza por capacidades, como una innovación; y a la vez, se puso énfasis sobre aspectos específicos enunciados en la ley.

El documento genera un conjunto de objetivos e indicadores que recorren la multiplicidad de temas que los ejes anteriormente mencionados engloban. Específicamente en relación a garantizar la cobertura del nivel secundario se propone considerar a la educación obligatoria como unidad educativa, mejorar la articulación entre los niveles y las modalidades dentro de la educación obligatoria, *“especialmente para garantizar la integración de poblaciones que habitan en zonas rurales (...) según las posibilidades de cada persona”*, generar *“estrategias socioeducativas (...) y pedagógicas contextualizadas para garantizar la permanencia con progreso de los aprendizajes en la educación obligatoria”*, llevar adelante estrategias de reingreso para los y las adolescentes fuera de la escuela; desarrollar *“dispositivos de seguimiento y acompañamiento de las trayectorias educativas”*; promover *“nuevos dispositivos y formatos institucionales y pedagógicos que atiendan a la diversidad de trayectorias, situaciones de vida y contextos educativos”* y desarrollar *“una oferta de educación a distancia o semipresencial en el nivel secundario para casos excepcionales de oferta secundaria alejada”* (Anexo Resolución del CFE 285/16, págs. 10-11).

Otra de las normativas clave en esta gestión de gobierno referida a la educación secundaria, ha sido la Resolución del CFE 330/17 que aprobó los documentos “Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina” (MOA) y “Criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del Nivel Secundario”. Se desarrollaron en el marco de la política Secundaria Federal 2030, que fue la insignia de la política de educación secundaria durante este período y que tendrá un capítulo para los contextos rurales que se llamó Secundaria Rural 2030 y que será abordada más adelante.

El documento sobre los MOA apunta a promover “*la transformación multidimensional y sistémica que garantice el derecho a la educación*” (Anexo I Resolución del CFE 330/17, pág. 4) y realiza un particular énfasis en la educación secundaria. Funciona como un marco nacional con orientaciones para que las jurisdicciones puedan avanzar en las renovaciones de sus normativas y regulaciones propias mediante un plan estratégico de renovación integral de la educación secundaria que debía ser formalizado y acordado en términos financieros, técnicos e institucionales en un convenio bilateral entre el Ministerio Nacional y las provincias. Se proponía que cada una de ellas definiera los tiempos de implementación pero se sugiere que se inicie la implementación en 2019 y se universalice en 2025. La propuesta debía abordar simultáneamente las transformaciones relacionadas a la organización institucional y pedagógica de los aprendizajes; la organización del trabajo docente; el régimen académico; y la formación y acompañamiento profesional docente. Las propuestas que pone sobre la mesa este documento refuerzan las ideas de innovación, aprendizaje activo y significativo, enfoque de enseñanza por capacidades, aprendizaje interdisciplinario, prácticas educativas en el mundo del trabajo, organización flexible del espacio y tiempo escolar, concentración horaria y cargos para docentes, planificación institucional participativa, redefinición del régimen académico, desarrollo de acuerdos institucionales, evaluación y promoción, revisión de los regímenes de asistencia, entre las principales.

Por su parte, el segundo documento aprobado por la Resolución 330/17 e incluido en el Anexo II: “Criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del Nivel Secundario”, refiere específicamente a la elaboración de los planes jurisdiccionales para asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario. Nuevamente aquí, se retoma la idea de la necesidad de renovar institucional y pedagógicamente el nivel, ya presentes en las resoluciones previas (especialmente en la 93/09). En sí, profundiza más en el cómo elaborar el plan, siguiendo el marco y los puntos centrales de abordaje brindados por el MOA. No existe una mención específica a la educación secundaria en contextos rurales ni aspectos

particulares que refieran a ella. Como ya se mencionó, los aspectos referidos a la educación media en el campo, serán abordados en el proyecto Secundaria Rural 2030, que serán analizados en el siguiente capítulo.

En suma, este capítulo ha permitido profundizar en los avances normativos que se desarrollaron durante el período de análisis en relación a la educación secundaria, y particularmente a su escala en términos de cobertura, en los contextos rurales. En el Anexo II se puede acceder a esta información de forma sistematizada.

4. Políticas educativas nacionales desarrolladas para escalar y fortalecer el nivel secundario en los contextos rurales.

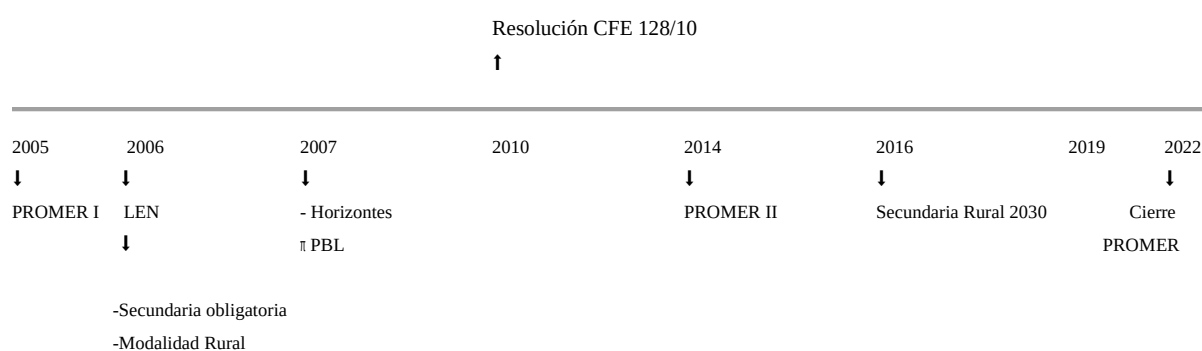
Los desafíos que implica el desarrollo de políticas nacionales en un sistema educativo federal representan la complejidad del caso argentino. Dentro del subsistema de gobierno educativo (Acuña y Leiras, 2005) existen diferenciaciones que dan cuenta de la diversidad de capacidades y atribuciones entre las autoridades a nivel nacional y subnacional. A los objetos de esta tesis, se pondrá el foco en las políticas educativas, entendidas como el accionar concreto mediante el cual se da una respuesta a un problema público específico (Laswell, 1992), en este caso, la falta de oferta de nivel secundario en los contextos rurales. Se prestará particular atención a aquellas que se desarrollaron desde el nivel de gestión nacional entre los años 2006 y 2022, para acompañar una legislación que instó a garantizar el derecho a la secundaria completa en todo el territorio nacional.

Los aspectos normativos, que han trazado un camino y orientaciones para las políticas públicas para la educación secundaria en los contextos rurales ya han sido analizados en el capítulo anterior. En este apartado, se estudiarán el Proyecto Horizontes, el Proyecto Secundaria Rural 2030 y los Proyectos Productivos de Base Local. Asimismo, es ineludible hacer referencia a los préstamos del BIRF: Proyectos de Mejora de la Educación Rural - PROMER I y II que atraviesan el desarrollo de estos proyectos en particular. Para poder analizar estos casos, se profundizará en aquellas dimensiones que resultan nodales para caracterizar a las políticas educativas: **el período de implementación, sus antecedentes, los actores intervinientes en su diseño e implementación, las instituciones y áreas de gobierno involucradas, sus componentes y los aspectos que la política abordó, su fuente de financiamiento y las principales articulaciones con otros programas o áreas clave de gobierno.**

La temporalidad de estas iniciativas contribuye a comprender el suceder de la política educativa para el nivel secundario en la ruralidad y las interrelaciones entre ellas. En la línea de tiempo puede observarse que en primer lugar se dio comienzo al PROMER I en el año 2005, posteriormente en el 2006 se sancionó la Ley de Educación Nacional y con ella se extendió la obligatoriedad del nivel secundario hasta su último año y se creó la modalidad de educación rural. Posteriormente, en 2007 el Ministerio de Educación Nacional, presenta el programa Horizontes para la Educación Rural, proyecto que extendió su implementación hasta el año 2014. En el 2007, también como parte de la propuesta pedagógica del Proyecto Horizontes, comienzan a implementarse los Proyectos Productivos de Base Local. En 2014 a su vez, se

realizó el lanzamiento de la segunda etapa del PROMER, conocida como PROMER II. En el año 2010 se aprueba la Resolución del CFE 128/10, clave en la definición federal de los lineamientos para escalar la educación secundaria en los contextos rurales. Por su parte, Secundaria Rural 2030, tiene su inicio en 2016 y se extiende su implementación hasta 2019 con el cierre de la gestión del gobierno nacional. Los desembolsos del PROMER II se extienden incluso como parte de la contribución al Plan Nacional de respuesta a la Pandemia por el COVID19, y su cierre se da en el 2022.

Línea de tiempo: Normativas y políticas educativas nacionales para el Nivel Secundario en la Ruralidad, 2005-2022



4.1. El Proyecto Horizontes para la Educación Rural

En el contexto de desacoplamiento entre la expansión de la obligatoriedad de la educación secundaria a través de la sanción de la LEN y la falta de oferta del nivel, surge el Proyecto Horizontes para la Educación Rural en el año 2009 que se extendió hasta el 2014. Desarrollado en el marco de la Coordinación Nacional de la Modalidad de Educación Rural, que formaba parte del Ministerio de Educación de la Nación, se configuró como una respuesta al desafío de garantizar que todos los jóvenes de la Argentina, más allá de su lugar de residencia, tuvieran acceso a una educación secundaria de calidad. La LEN puso de relieve la urgencia de avanzar hacia la universalización de la escuela secundaria y priorizar a las niñas, niños y adolescentes que habitan los contextos históricamente excluidos y privados del derecho a la educación. En su artículo 49 posiciona a la educación rural como una modalidad específica del sistema educativo: *“La Educación Rural es la modalidad del sistema educativo de los niveles de educación inicial, primaria y secundaria destinada a garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades de la población que habita en zonas rurales”* (LEN, Capítulo X, Artículo 49) otorgándole una entidad sin precedentes en el sistema y que requería de la puesta en marcha de políticas específicas y con ellas la disponibilidad de recursos humanos y financieros. Asimismo, habilita la conformación de formatos pedagógicos e institucionales que se adapten a las características y necesidades específicas de la ruralidad y su población¹³. Una invitación que se ampliaba a todo el nivel secundario, pero que en los contextos rurales encontraba un terreno fértil para avanzar, en tanto el punto de partida era la falta de oferta:

“Nosotros tuvimos la posibilidad de avanzar sobre territorio inexplorado, no teniendo que cambiar un algo, sino instalar algo que no existía” (Autoridad del Ministerio de Educación Nacional, entrevistado en marzo de 2023).

Aunque el desarrollo del proyecto es posterior a la sanción de la LEN donde se estableció la obligatoriedad de la secundaria completa, el foco particular del Proyecto Horizontes, estaba en el Ciclo Básico del Nivel Secundario. Esto se explica porque el financiamiento del proyecto surge del préstamo del Banco Mundial PROMER, donde se establecieron un conjunto de metas e indicadores para el fortalecimiento de la educación en los contextos rurales:

¹³ Una de las normativas que acompañará y habilitará este impulso a conformar modelos organizacionales pedagógicos e institucionales alternativos es la Resolución del Consejo Federal 93/2009.

“La centralidad en el ciclo básico, en el caso de Horizontes, tiene como razón que el origen de las negociaciones para el PROMER se iniciaron bajo el imperio de la Ley Federal” (Autoridad del Ministerio de Educación de la Nación, entrevistada en febrero de 2023).

Es decir, que el desafío al momento de su definición estaba puesto en garantizar la EGB3 en las zonas rurales, objetivo que guió las acciones del Proyecto 7, que es el claro antecedente de Horizontes. Con la sanción de la LEN, el desafío se acrecienta con el Ciclo Orientado incluido en la obligatoriedad de la educación básica, pero el proceso del desarrollo de materiales, de conformación de equipos y agrupamientos, suponía unos tiempos que resultaban más lentos que los avances en términos normativos.

El Proyecto 7, que era parte del Plan Social y de las líneas de políticas compensatorias llevadas adelante por el Ministerio de Educación Nacional, había logrado conformar un equipo de expertos y contenidistas para el desarrollo de materiales educativos, que surgían como la respuesta ante la imperiosa necesidad de garantizar los últimos dos años de la EGB3 en los contextos rurales.

“Entramos acá porque si no, la misma condición que se pone de obligatoriedad hasta el 9no año se está negando desde la estructura del sistema” (Autoridad del Ministerio de Educación de la Nación entrevistada en febrero de 2023).

La estrategia consistía en desarrollar materiales educativos impresos para las y los estudiantes del tercer ciclo de la EGB, que en el caso del 8vo y 9no año, presuponían instancias de trabajo autónomo con acompañamiento del docente de primaria. El equipo que fue responsable del desarrollo de estos materiales y del Proyecto 7 en general, será luego el equipo técnico responsable del diseño e implementación del Proyecto Horizontes. En ese sentido, mucho del camino recorrido en el marco del Plan Social, sirvió para realizar los ajustes y focalizar el planteo del nuevo proyecto de una propuesta de materiales por año de estudio, a una propuesta de materiales por ciclo, que contemple el pluriaño y a la consolidación de la estrategia de organización interinstitucional por agrupamientos. El Proyecto Horizontes, en su documento de presentación hace una mención especial a la particularidad de la organización de la enseñanza en los contextos de matrícula reducida: *“La enseñanza en el marco de plurigrados o pluriaños requiere abordar cuestiones institucionales, organizacionales, curriculares y didácticas en los diversos ciclos y niveles del Sistema Educativo. Es necesario volver a pensar esa práctica docente particular, tanto individualmente como en grupos de*

pares. Se trata de capitalizar el trabajo conjunto de los alumnos, considerar la potencialidad de diversas propuestas de desarrollo curricular simultáneas y habilitar la identificación de aspectos comunes que puedan ofrecer unidad a la tarea de enseñanza cotidiana” (ME, 2009, pág. 17).

En este sentido, el Proyecto Horizontes surge con el objetivo de promover la ampliación de la oferta de nivel secundario en zonas rurales y a su vez, de generar desde la política pública nacional lineamientos que definan modelos educativos apropiados al contexto, destinados a garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad escolar. Buscaba *“poner a disposición del conjunto de jurisdicciones del país una propuesta pedagógica común, flexible en sus formas de organización, cuya implementación permit[a] ofrecer a los jóvenes de ámbitos rurales la posibilidad de cursar esa etapa de escolaridad obligatoria en sus lugares de residencia, desde una alternativa con características propedéuticas, en tanto les permita avanzar luego, en el Ciclo Orientado de la Educación Secundaria”* (Documento del Proyecto Horizontes, 2009, pág. 11). En este marco, entre los lineamientos establecidos en el Proyecto Horizonte, se encontraban:

- π *“definir modelos organizacionales que garanticen el acceso al CBS, aún en las poblaciones más aisladas;*
- π *considerar la constitución de un pluriaño cuando la matrícula potencial así lo requiera,*
- π *posibilitar espacios y tiempos específicos para el grupo de alumnos del CBS;*
- π *incorporar la figura de un docente en carácter de tutor, con presencia permanente en el pluriaño de CBS que trabaje de manera articulada con profesores de las diferentes áreas de enseñanza;*
- π *proveer propuestas de enseñanza a través de diferentes medios que complementen la tarea docente;*
- π *ofrecer alternativas de trabajo compartido para el conjunto de alumnos de Ciclo Básico de la misma zona;*
- π *promover la unidad curricular aún cuando se implementen simultáneamente diversos modelos de organización (definidos por cada jurisdicción en función de la localización de la institución, las características de la planta funcional y la matrícula potencial para el ciclo)” (Op. cit., 2009, pág. 17).*

Para ello, el Proyecto supuso el desarrollo de un conjunto de componentes destinados a apuntalar estos lineamientos. Entre ellos, la conformación de agrupamientos y

consecuentemente de equipos de trabajo por zonas entre docentes disciplinares y docentes que ejercen la función tutorial diariamente en las aulas pluriaño, la capacitación específica de estos equipos, el desarrollo de materiales curriculares para el uso individual de los estudiantes, el desarrollo de recursos multimediales que complementaban los materiales impresos, la organización de encuentros entre estudiantes y docentes de diferentes escuelas, la promoción del desarrollo de proyectos de base local con participación de las comunidades. Desde el equipo de la Coordinación Nacional de Educación Rural, se desarrollaron los materiales educativos, y se brindó acompañamiento y asistencia técnica a las provincias en términos de armado de agrupamientos, organización ciclada de la enseñanza y aprendizaje e implementación de materiales de Horizontes en las aulas pluriaño. Asimismo, también desde la Coordinación nacional, se llevaron adelante encuentros de sensibilización respecto de la expansión de la educación secundaria en los contextos rurales, los lineamientos de la LEN, las bondades en términos de inclusión de desarrollar modelos educativos alternativos para el nivel secundario en estos contextos y a su vez, se diseñó e implementó el postítulo para la enseñanza en pluriaño en escuelas rurales y se desarrollaron capacitaciones para el uso de los materiales de Horizontes:

“Había una red bien armada de encuentros provinciales por área. Tenías por un lado los encuentros de presentación de los materiales, que se presentaban en términos de ciclos. Después hubo toda una vuelta sobre la presentación de las bibliotecas que se entregaban, sobre los laboratorios, el modelo general que se presentaba a las provincias, los ejes de implementación y de preocupación que tenían las provincias y después el acompañamiento a algunas escuelas sobre todo por la vía del trabajo con los supervisores” (Autoridad del Ministerio de Educación Nacional, entrevistada en febrero de 2023).

Para llevar adelante Horizontes, además de los materiales pedagógicos en formato impreso y en formato programa de TV, se requería de una organización institucional conformada por agrupamientos de escuelas y la presencia de dos perfiles: un tutor, que por lo general era el docente de la escuela primaria donde funcionaba el ciclo básico y que es el responsable del acompañamiento diario a las y los estudiantes; y los docentes de las disciplinas que itineran periódicamente entre las escuelas para garantizar determinados momentos de presencialidad con las y los estudiantes, y son responsables de la enseñanza de conocimientos de sus disciplinas, de guiar a los tutores y de la evaluación de los aprendizajes.

La implementación del Proyecto Horizontes no era mandatoria para las jurisdicciones, pero el conjunto de recursos que suponía en términos de producción de materiales educativos y asistencia técnica de parte del equipo nacional, la consolidaba como una respuesta viable para escalar el nivel secundario en los territorios de más difícil acceso. Las jurisdicciones por su parte, debían realizar la implementación del proyecto en sus escuelas, y para eso debían contar con recursos para la designación de cargos docentes y tutores, para los traslados de los docentes itinerantes entre los agrupamientos, además de todos los gastos corrientes que supone cualquier institución educativa.

“Hasta que se constituye la ley hay una cosa de ampliación progresiva de la oferta por demanda (...) Las etapas de Horizontes tienen que ver con las posibilidades de ampliación de cada jurisdicción. Digamos, las etapas son de diferente desarrollo según cuáles fueron las intencionalidades de la jurisdicción en términos de posibilidades de cubrir toda la ruralidad o no con Horizontes. Porque en simultáneo, en el tiempo que no había estado el Proyecto 7, había otras generaciones de secundarias. Entonces Horizontes, venía a cubrir la necesidad de ir ahí donde no hubiera secundaria conviviendo con alternativas que se habían ido dando a lo largo de los años ”
(Autoridad del Ministerio de Educación de la Nación entrevistada en febrero de 2023).

En función de sus capacidades técnicas, financieras y agenda pública, algunas jurisdicciones pudieron avanzar en modelos de educación secundaria en los contextos rurales con anterioridad a la LEN, como los que se explicaran en el capítulo anterior, y en muchos casos encontraron más factible escalar sus propios modelos y tomar de Horizontes algunos ejes o lineamientos.

No obstante, el financiamiento del PROMER, que a nivel nacional destinaba fondos para la producción de los materiales, distribución de equipamiento didáctico y el desarrollo de los trayectos de formación para los docentes que los utilizaran, suponía para las provincias, la posibilidad de conformar equipos técnicos que administren los fondos asignados para el fortalecimiento de la educación rural. Para ser parte del PROMER, se requería del desarrollo de un plan de trabajo que abordara los puntos de implementación del proyecto, que como se profundizará más adelante, excedían al objetivo de fortalecimiento del Ciclo Básico del nivel secundario en los contextos rurales. A partir de este plan, cada provincia recibía un financiamiento que debía ser administrado por un equipo técnico específico:

“Hubo como un elenco estable de referentes provinciales que acompañaron toda la implementación de Horizontes, pero sí, de la mano de PROMER, que necesitaba constituir equipos que consolidaran la administración de fondos y de recursos, y armó equipos de trabajo con ese propósito en cada provincia. Parte de los objetivos del PROMER era tener un equipo en cada provincia” (Autoridad del Ministerio de Educación Nacional, entrevistada en febrero de 2023).

En este punto, se percibe una tensión en relación a lo que Pierre y Peters (2006) llaman el descentramiento del Estado “hacia arriba” mediante la incidencia de actores por fuera del aparato estatal como los organismos de cooperación o financiamiento multilateral, que si bien no suponen una autoridad respecto de los Estados Nacionales, traccionan un conjunto de medidas y enfoques de políticas que inciden en la política y en sus diferentes niveles de gestión. Tensión que fue oportunamente advertida por Olmos y Pallares (2019) quienes gracias a su análisis del caso del PROMER en Córdoba, identificaron que este financiamiento generó impacto en los equipos técnicos del Ministerio de Educación, fomentando formas de trabajo innovadoras y colaborativas entre éstos y los profesionales de los organismos, a la vez que dieron el impulso para establecer en el sistema educativo provincial el área específica de modalidad rural, no solo para el secundario si no para todos los niveles educativos, algo que no fue necesariamente extendido en los ministerios de todas las jurisdicciones del país.

Como contrapunto, también se identificaba este aspecto como un punto de tensión, desde la Coordinación nacional de educación rural:

“Ahí se produjo algo que es interesante de analizar, (...) que es que se solapó la modalidad bajo el equipo de PROMER. Entonces, ese equipo que estaba constituido con unos roles y funciones específicos, muchas veces circunscribía su tarea a lo que pedía el PROMER, y quedaba subsumida la modalidad” (Autoridad del Ministerio de Educación de la Nación entrevistada en febrero de 2023).

La inexistencia de esta área en los gobiernos provinciales, sumado al impulso que suponía contar con los recursos del PROMER, significó en muchos casos la oportunidad de avanzar simultáneamente en la conformación del área de rural y del equipo de PROMER, con la misma fuente de financiamiento y el mismo equipo. Aquí la persona entrevistada, identifica que desde Nación se intentó subsanar este desafío mediante la Resolución del CFE 128/10 que instaba a las jurisdicciones a definir una autoridad con capacidad de decisión política para la

ruralidad, que articule entre los diferentes niveles educativos, áreas del Ministerio de Educación provincial y con la Coordinación Nacional de Educación Rural.

Los materiales producidos en el marco de Horizontes, a cargo del equipo de la Coordinación Nacional, se convirtieron en el eje del proyecto. Además de un área administrativa y de acompañamiento a las provincias, el equipo central era el de producción de contenidos. La propuesta didáctica de Horizontes proponía un recorte de contenidos de las áreas Matemática, Lengua, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, centrado en los núcleos de aprendizaje prioritarios, particularmente aquellos “*de difícil enseñanza y difícil comprensión*” organizados en 16 unidades didácticas, partiendo de la base de 16 quincenas anuales. Cada estudiante recibía cuadernos de estudio para el desarrollo de las diferentes propuestas de enseñanza. En el marco de Horizontes, se elaboraron 13 cuadernos de estudio, uno por cada una de las áreas y por cada año del Ciclo Básico y uno de Artes Visuales que incluye fichas de trabajo para ser abordadas en grupos de 5 estudiantes. Las propuestas didácticas, a su vez, contemplaban la incorporación de contenidos específicos según las características de cada territorio. Se plantean propuestas de trabajo tanto individual como en grupo. Asimismo, se desarrollaron guías para acompañar el trabajo con los programas de TV educativos que estaban incluidos como parte de las secuencias didácticas de los cuadernillos.

El trabajo con los cuadernos de estudio y los programas de TV, suponía que cada estudiantes tuviera una carpeta de trabajo individual como el instrumento a través del cual registrar el proceso de aprendizaje. Asimismo, Horizontes como estrategia para garantizar la efectiva cursada de los años del ciclo básico, con baja presencia de docentes, contemplaba períodos de trabajo autónomos y fuera de la escuela, resolviendo determinadas consignas de trabajo, o bien acudiendo a la orientación de tutores o profesores cuando tenían la oportunidad del trabajo presencial. Además de los materiales para estudiantes, los docentes también contaban con materiales de apoyo con los fundamentos pedagógicos y didácticos y la propuesta organizacional de las actividades que se encuentran en los cuadernillos de los estudiantes. Esta forma de organizar la enseñanza resulta clave para poder hacer el seguimiento individual de cada estudiante en el marco de las aulas con pluriaño (Terigi, 2008).

Olga Zattera, en su libro “Enseñar y aprender en el campo” (2015) realiza un recorrido histórico y profundiza acerca de las características de la conformación de aulas con plurigrado en la ruralidad, y da cuenta de la herencia que supone la experiencia en el nivel primario para la efectiva implementación del nivel secundario en estos contextos. “*La consecuencia más*

trascendental para muchas comunidades es que la instalación de este modelo de organización amplía las expectativas de educación para los adolescentes y jóvenes: los pluriaños se localizan en sitios donde hasta entonces no hubo secundaria” (Zattera, 2015, pág. 94). Sin dudas, este modo de organización adquiere sus particularidades en la conformación de los CBS y es por eso que desde las definiciones que establece Horizontes, se promueve que desde la Dirección de Nivel Secundario y la Coordinación de la Modalidad de Educación Rural de las provincias, se avance en un conjunto de definiciones. En primer lugar, insta a que se determinen las especificaciones curriculares entre los diferentes años del ciclo, avanzando progresivamente en niveles de complejidad creciente; se planteen desarrollos disciplinares concretos para las diferentes áreas de conocimiento; se promueva una mayor autonomía en los alumnos mediante estrategias didácticas específicas que les posibilite construir estrategias de aprendizaje que les permita continuar con sus estudios. Paralelamente, en términos de organización institucional y con el imperativo que establece la LEN de la extensión de la obligatoriedad del nivel secundario, se favorecen desde el proyecto, las diferentes instancias que permitan la articulación concreta entre los CBS y los Ciclos Orientados del Nivel Secundario que se encuentren próximos y donde los estudiantes puedan continuar su escolaridad. En esta misma línea, otro aspecto que se impulsa desde Horizontes tiene que ver con generar enlaces concretos con el sector productivo mediante la elaboración de proyectos de base local que generen un acercamiento acompañado al mundo del trabajo¹⁴.

El foco de Horizontes estaba puesto en el Ciclo Básico de la Educación Secundaria, sin embargo, se establecieron algunos lineamientos para avanzar hacia el Ciclo Orientado. En primer lugar, desde lo discursivo en la letra de los documentos, se invitaba a que las escuelas primarias que funcionaban como sede de los ciclos básicos, pudieran contener a los estudiantes luego que terminaran la primera parte del nivel secundario, y los acompañaran en los últimos años. *“Si los alumnos asisten a CBS localizados físicamente en escuelas primarias, pueden tomar contacto desde variadas instancias con una escuela media del agrupamiento por medio de actividades compartidas definidas institucionalmente por los docentes de ambos niveles, así va quedando abierta la posibilidad de continuar estudios en el Ciclo Orientado”* (MEN, 2009, pág. 31). Horizontes no desarrolló materiales para el Ciclo Orientado pero desde el equipo central a cargo existía la preocupación de generar una alternativa a las modalidades y/u

¹⁴ Al respecto el Proyecto anuncia: *“Es una responsabilidad ineludible contemplar las situaciones de vida de esos alumnos y ofrecerles propuestas pedagógicas que aseguren calidad en sus aprendizajes, estrategias progresivamente autónomas de estudio, un vínculo constante y enriquecedor con sus compañeros, sus docentes, su escuela y diversas aproximaciones a marcos de referencia cada vez más amplios a través de actividades compartidas con otros estudiantes, docentes y comunidades”*. Op. Cit.

orientaciones propias de esa etapa del trayecto escolar, que resulta inviable en contextos rurales de baja matrícula y escasa disponibilidad docente:

“En el diseño de Horizontes se tenía previsto que era necesario disputarle el sentido a las modalidades u orientaciones del ciclo orientado de la secundaria, porque se percibía la imposibilidad de ofrecer orientaciones en términos de elección de los sujetos. Y entonces allí hay una paradoja porque estás creando ofertas sobre la base de la igualdad que propone la secundaria para todos, con un modelo de escuela que no va a poder ser” (Autoridad del Ministerio de Educación Nacional, entrevistada en febrero de 2023).

En lo que respecta a las articulaciones que se desarrollaron desde la Coordinación Nacional de Educación Rural para llevar adelante la implementación de Horizontes, se identificaron en primer lugar la articulación con el Canal Encuentro, mediante el cual se produjeron los contenidos de TV educativos que complementaban la estrategia de materiales impresos del proyecto. Los materiales de Horizontes a su vez fueron producidos de forma digital y su disponibilidad estuvo a cargo de la plataforma Educ.ar. En ese marco, el programa Conectar Igualdad también ha incluido en las netbooks de estudiantes de escuelas secundarias rurales, los materiales de Horizontes. Asimismo, ha sido clave la articulación y el trabajo mancomunado con el Instituto Nacional de Formación Docente para la elaboración del trayecto de formación docente de zonas rurales respecto de las aulas pluriaño, en el marco de la política nacional de formación “Nuestra Escuela”.

4.2. Proyectos Productivos de Base Local

Los Proyectos Productivos de Base Local (PBL), consistieron en una propuesta pedagógica para los Ciclos Básicos del Nivel Secundario de escuelas de baja matrícula (entre 8 y 50 estudiantes) localizadas en contextos rurales. Esta propuesta fue liderada por la Coordinación Nacional de Educación Rural en articulación con las áreas de ruralidad de los Ministerios de Educación Provinciales y formaba parte de la propuesta pedagógica del Proyecto Horizontes. El proyecto comenzó en 2007 y se extendió su implementación hasta 2016. El objetivo de los PBL residía en fortalecer a los CB mediante una planificación pedagógica que favoreciera el trabajo por proyectos productivos para el desarrollo rural local, que era una práctica extendida en las escuelas rurales. Retomando los enfoques promovidos en las escuelas CEPT y EMETA, se apuntaba al desarrollo de metodologías participativas para la implementación de proyectos que involucraran a los y las estudiantes, docentes, miembros de la comunidad y especialistas. Éstos debían incluir contenidos del CBS, pero también conocimientos de la comunidad y de los expertos técnicos involucrados. Para su puesta en marcha, cada escuela interesada, a través de su equipo directivo hacía una propuesta al área de educación rural de la provincia, que evaluaba su factibilidad, sugería ajustes y seleccionaba aquellas que fueran a realizarse. Estos seleccionados se presentaban a la Coordinación Nacional de Educación Rural que articulaba a su vez con la Coordinación Central de PROMER para la asignación de recursos destinados, una vez al año directamente a las escuelas. Las escuelas contaban con el acompañamiento de su equipo técnico provincial y éstos con la asistencia técnica de la Coordinación Nacional, sobre todo para la ejecución de los fondos y la rendición de cuentas. Los fondos podían ser utilizados para traslados y seguros, honorarios a especialistas o técnicos contratados especialmente, salidas didácticas, compras de insumos vinculados a los proyectos, materiales didácticos y refrigerios.

Se sugería el trabajo con una serie de temáticas vinculadas a la producción primaria, su transformación artesanal, la prestación de servicios y las energías alternativas. Si bien el proyecto estaba vinculado directamente con el Ciclo Básico, se hacían algunas salvedades para poder incluir o bien secciones independientes, o escuelas con secundaria completa (Instructivo Proyecto Productivo de Base Local). Cada proyecto productivo tenía su centralidad y suponía el desarrollo de actividades grupales relacionadas con las cuestiones problemáticas o de interés de las comunidades locales vinculadas a los aspectos productivos de los territorios donde viven los estudiantes, contando con el acompañamiento de alguno o algunos de los docentes itinerantes de las disciplinas. Hasta tanto se lograra escalar la oferta de secundaria completa en

todas las unidades educativas donde se ofrecía el ciclo básico, este dispositivo fue un apoyo para el acompañamiento de los estudiantes de los últimos años.

“Mientras tanto, lo que se tenía como alternativa era que sobre la base del agrupamiento, la secundaria central fuera la que comandara el desarrollo del orientado. Por eso la necesidad de que se constituyeran con cierta proximidad, porque hasta que escalara [la secundaria completa], al menos una pudiera ser la de referencia” (Autoridad del Ministerio de Educación Nacional entrevistada en febrero de 2023).

Un aspecto interesante de esta propuesta es que trascendió las dos gestiones de gobierno. Como se mencionara más arriba su desarrollo comenzó como parte del Proyecto Horizontes, con financiamiento del PROMER I desde 2010 y posteriormente se continuó su implementación con fondos del PROMER II hasta el año 2016. En el apartado sobre estos proyectos de financiamiento se da cuenta de los resultados de los Proyectos Productivos de Base Local.

4.3. Proyecto Secundaria Rural 2030

El Proyecto Secundaria Rural 2030 (SR2030) surge en el año 2017, aunque su documento de presentación es de mediados de 2019. Se enmarca en la estrategia Secundaria Federal 2030, que como se dijera previamente, constituía la política central del nivel secundario a nivel nacional durante el período 2015-2019. Una medida trascendental que incide en este punto, es el cierre de la modalidad de educación rural a nivel nacional hacia la mitad del período de gobierno de Mauricio Macri. No significó necesariamente el cierre de las áreas provinciales pero sí una desestimación en la agenda educativa a nivel nacional.

“De algún modo nadie miraba la ruralidad, o sea, no había mucho foco en la política de educación rural. No había un interés específico en ruralidad. No estaba en la agenda. Entonces ir un poco por debajo del radar (...) nos permitió decir tenemos esto que nos sirve” (Autoridad del Ministerio de Educación Nacional, entrevistada en marzo 2023).

Entre los años 2016 y 2017 funcionó la Coordinación Nacional de Educación Rural, pero con el cambio de Ministro de Educación (terminó su mandato Esteban Bullrich y lo sustituyó Alejandro Finocchiaro), se disolvieron las direcciones de los niveles educativos y las coordinaciones de las modalidades. Durante los dos primeros años de gestión el trabajo se focalizó en sostener las líneas de PROMER, en particular en los niveles inicial y primario y en la continuidad de los Proyectos Productivos de Base Local para el Ciclo Básico del Secundario.

“En Secundaria lo que hicimos sobre todo fue reforzar el presupuesto y todo el trabajo de proyectos educativos de base en lo local. Este trabajo que era interdisciplinario y en pluri-año. Y por otro lado, empezamos a trabajar en lo que era Secundaria Rural 2030, que es una secundaria por proyecto” (Autoridad del Ministerio de Educación Nacional, entrevistada en marzo de 2023).

Asimismo, se compraron libros para el nivel secundario con fondos del PROMER II y otra de las acciones que se destacó del área de Coordinación fue una publicación sobre las organizaciones de la sociedad civil que realizan trabajo en zonas rurales, dando cuenta de la

revalorización del tercer sector¹⁵ durante la gestión de gobierno de 2015-2019, que también era reflejo del perfil profesional de gran parte de sus funcionarios (Di Piero, 2021; Feldfeber et al, 2018).

Recapitulando en los orígenes de Secundaria Rural 2030, además del marco dado por la estrategia para todo el nivel secundario (Resolución CFE 330/17), se presenta un claro antecedente en el Proyecto Horizontes, tanto en los documentos del programa como en los testimonios de los actores clave consultados y en la conformación del equipo que asesoró la elaboración de los materiales y la estrategia, que provenía de la gestión a cargo del proyecto anterior.

“Había un interés genuino por hacer algo que sirva. Empezamos a laburar con la UNTREF [Universidad Nacional de Tres de Febrero], que fue un convenio con ellos para armar el equipo de los ruralistas para nuevos proyectos. Lo que hicimos fue implementarlo en un marco que era pedagógicamente alineado. No es que estábamos haciendo esto especialmente para rural y para secundaria urbana estábamos pensando un modelo distinto. Si no que había un marco que daba para que Horizontes se continúe y para pensar una Orientada con estas características” (Autoridad del Ministerio de Educación Nacional, entrevistada en marzo de 2023).

El proyecto es presentado como una contribución desde el nivel nacional a las provincias, de modo que puedan evaluarla y ajustarla para implementar en sus escuelas con el objetivo principal de fortalecer el ciclo orientado. Se sugería que podían contemplarse las propuestas de este proyecto, como parte del capítulo de educación rural en el plan que cada jurisdicción tenía que presentar para el MOA (Marco de Organización de los Aprendizajes para la Educación Obligatoria Argentina). Si bien la propuesta de SR2030 incluye referencias al Ciclo Básico, relacionándolo a la implementación de Horizontes, la innovación del documento es que realiza una propuesta concreta para el ciclo orientado.

Los componentes de SR2030 consistían en el diseño de modelos organizacionales y pedagógicos marco teniendo en cuenta los modelos existentes y haciendo los ajustes necesarios

¹⁵ Se denominan así a las organizaciones o entidades que están por fuera del Estado y del sector privado y que desarrollan actividades no lucrativas. “El tercer sector comprende un universo heterogéneo de instituciones por la diversidad de tipos de organizaciones que lo integran: fundaciones, clubes, mutuales, sociedades de fomento, colectividades, sociedades de beneficencia, entre otros”(Denda, 2013, pág. 9).

en cada caso, el desarrollo de materiales pedagógicos específicos, la formación de docentes y directivos y la articulación entre el MEN y las provincias para la implementación de SR2030.

La propuesta de Secundaria Rural 2030 explicitaba que podía ser implementada bajo diferentes modelos organizacionales como el de alternancia o modelos mediados por tecnologías, presenciales o semipresenciales; también podía llevarse adelante en pluriaños del ciclo orientado que funcionen en el mismo lugar que un pluriaño del ciclo básico o bien, en un pluriaño del ciclo orientado que congregue a estudiantes provenientes de diversos ciclos básicos territorialmente cercanos.

Por otro lado, realizaba una propuesta de modelo pedagógico y estructura curricular que consistía en la implementación de los materiales de Horizontes para las disciplinas troncales, Educación Artística y Física y el desarrollo de PBL para el Ciclo Básico y una propuesta de dos orientaciones para el Ciclo Orientado: Economía y Gestión y Agro y Ambiente. Aquí, se avanza en una propuesta que como afirmaba la referente de Horizontes, no podía contemplar la totalidad de las orientaciones porque el formato de la escuela secundaria en contextos rurales caracterizado por una baja matrícula y una escasa disponibilidad de docentes lo impedía. Un referente de SR2030 también aseguraba que

“No se puede hacer materiales para todas las orientaciones y entonces nos enfocamos en dos principales” (Equipo técnico del Ministerio de Educación Nacional entrevistado en febrero de 2023).

La organización pedagógica de SR2030, al igual que Horizontes, era una propuesta ciclada y suponía para las dos orientaciones una estructura que combinaba cuatro ejes de abordaje. En primer lugar, el 50% del trabajo estaba destinado al desarrollo de proyectos multidisciplinarios de duración trimestral con resultados de producción concretos, con focos temáticos y que suponían la articulación de contenidos de las áreas del conocimiento. Se preveía que a lo largo de todo el ciclo orientado cada estudiante hubiera participado y aprobado nueve proyectos. Cada año se desarrollarían dos de formación general y uno de formación específica. Los primeros, apuntaban al desarrollo de contenidos básicos de los NAP y los segundos, eran una continuidad de los proyectos productivos de base local, pero en el ciclo orientado. Su particularidad residía en que no eran correlativos, es decir que eran contenidos que podían desarrollarse independientemente del año de escolaridad de cada estudiante.

“Nosotros pensábamos que los jóvenes en esas edades tienen ya bastante que hacer en sus casas, en su mundo. Entonces la posibilidad de que estén en la escuela todo el tiempo, era medio tonta. El asunto era cómo lograr una forma que pudieran... que fueran... vamos a decir así: rotativa. Había 3 lotes de materiales, A, B y C. No importaba cuándo empezabas el ciclo superior, si ese año el profesor estaba enseñando el material A, a vos te toca el nivel A, aunque tus compañeros ya estén en el último año. Era como un carrusel circular. Había que lograr un diseño que pudiera bancar por un lado que el chico no esté todo el tiempo presencial en la escuela, si no que pueda hacer cierta parte de trabajo autónomo y por el otro, que pudiera tener completo el área de conocimiento que corresponde a la titulación secundaria” (Miembro del equipo técnico del Ministerio de Educación Nacional entrevistado en febrero de 2023).

A su vez, estos proyectos contemplaban trabajo individual, grupal, presencial y autónomo con acompañamiento de tutores y docentes disciplinares. Al igual que Horizontes, éstos eran los dos perfiles clave para la implementación de SR2030, excepto que en este último caso, en lugar de tutor, el rol era el de “coordinador de ciclo”. Las provincias eran las responsables de designar estos perfiles y financiarlos.

En segundo lugar, el 25% del trabajo se desarrollaba mediante la elaboración de trabajos prácticos de los espacios curriculares de la formación general, basados en los NAP, y de los contenidos de la formación orientada que no fueran abordados por los proyectos multidisciplinares y requerían de profundización. Estos proyectos eran individuales.

En tercer lugar, un 10% del tiempo se destinaba a la enseñanza de lengua extranjera/inglés, mediante una estrategia de formación a distancia, mediada por las tecnologías de la información y comunicación (TIC) a través de la plataforma digital que proveía el MEN y que contemplaba actividades tanto online como offline.

Finalmente, el 15% restante del trabajo se dedicaba a la Educación Física y a la Educación Artística, siguiendo el modelo de Horizontes. Cada estudiante tendría un portafolio personal para reflejar allí las actividades que se desarrollarían, o bien por grupo, o por agrupamiento. También se contemplaban tres encuentros presenciales por zona al año.

La organización ciclada de la caja curricular y la propuesta pedagógica tanto en Horizontes como en Secundaria Rural 2030, supone una innovación del modelo de educación secundaria. Si bien no se rompe con la gradualidad en ninguno de los dos proyectos, SR2030 avanza en una asignación de contenidos que no guardan correspondencia con un año específico

del ciclo orientado. Asimismo, rompe con una de las patas del “trípode de hierro” del nivel secundario (Terigi, 2008), la organización por asignaturas.

Como al momento de su desarrollo no existía el área nacional de Educación Rural, SR2030 se llevó adelante mediante la articulación del área de Planeamiento Educativo y el área de Currículum. Con fondos de PROMER, se financió la contratación de un equipo responsable de la elaboración de la propuesta y los materiales, que estuvo a cargo de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. El poco tiempo que tuvieron hasta la finalización de esta gestión solo permitió avanzar en la elaboración de los materiales y en una estrategia de sensibilización y formación docente en algunas provincias que se ofrecieron a realizar el piloto.

Dentro del informe de gestión de la Dirección de Planeamiento Educativo, se detallan los resultados en relación a las líneas de Educación Secundaria Rural que contaron con el apoyo de PROMER. Se brindó asistencia técnica a las provincias para desarrollar 201 Planes quincenales y 24 Unidades de inglés para el ciclo básico y en el caso del ciclo orientado, se llegaron a elaborar 12 proyectos multidisciplinarios, 62 Trabajos prácticos y 48 Unidades de inglés¹⁶. Respecto de la implementación del piloto de SR2030, 127 escuelas de 11 provincias participaron y recibieron asistencia técnica de la Dirección de Planeamiento del MEN, a su vez, recibieron equipamiento tecnológico. El acompañamiento a las jurisdicciones que implementaron el piloto se desarrolló a través de espacios de intercambio y formación liderados por el INFOD, tanto en instancias presenciales como a distancia. Particularmente se desarrolló un curso destinado a los coordinadores de ciclo orientado sobre el proceso de implementación de los proyectos. Se desarrollaron 6 encuentros nacionales sobre SR2030, 2 regionales de directores de nivel secundario y referentes de ruralidad provinciales, además de coordinadores de ciclo orientado y tutores del CB.

Por último, en lo que respecta a las articulaciones de Secundaria Rural 2030 con otras políticas o áreas de gobierno, se destaca en primer lugar la articulación con el Instituto Nacional de Formación Docente, que como se mencionara con antelación estuvo a cargo de las estrategias de formación de docentes para la implementación de los materiales, especialmente para los coordinadores del ciclo orientado. A su vez, varios de los testimonios hicieron referencia a la articulación con el plan Aprender Conectados y con el Plan Nacional de Conectividad Escolar. En el primer caso, tenía bajo su responsabilidad la digitalización de los materiales producidos y la dotación de equipamiento tecnológico que consistía en un carro digital, a las escuelas que implementaran el piloto. Por otro lado, varias de las estrategias

¹⁶ Vale mencionar que ninguno de estos materiales se encuentran públicos ni disponibles.

propuestas en el marco de SR2030, implicaban la conectividad a internet por parte de las escuelas, para el desarrollo, por ejemplo, del espacio curricular de Lengua Extranjera/Inglés.

4.4. Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural: PROMER I y PROMER II

La política pública “*es el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado*” (Fontaine 2015, pág. 18). Tanto el proyecto Horizontes como el proyecto Secundaria Rural 2030, y los Proyectos Productivos de Base Local, fueron desarrollados e implementados gracias a la disponibilidad de fondos avalada por el préstamo del BIRF¹⁷ en sus dos etapas: PROMER I y II, destinados al fortalecimiento de la educación en contextos rurales. Asimismo, pueden interpretarse como dos etapas de un mismo proceso que puso su foco en la educación secundaria, como uno de sus ejes de intervención, fortaleciendo en la primera instancia al ciclo básico y avanzando en acciones para el fortalecimiento del ciclo orientado en su etapa posterior.

En su libro clave sobre financiamiento educativo, Alejandro Morduchowicz (2002) comparte que los argumentos detrás de la descentralización educativa estuvieron centrados en el logro de la equidad: “*en estructuras federales o descentralizadas debe intervenir un nivel de gobierno superior para mitigar esas diferentes capacidades tributarias que imprimirían diferencias materiales en la oferta educativa según el lugar donde le hubiera tocado nacer o vivir a los alumnos*” (2002, pág. 80). Los actores consultados, adjudican a estos fondos el gran impulso para desarrollar las acciones que se llevaron adelante desde el gobierno nacional para fortalecer a la educación secundaria en los contextos rurales, apoyando a las provincias a mejorar las condiciones de sus escuelas y sistemas educativos. No obstante, mientras en la etapa del PROMER I se reconocía una alta incidencia del gobierno nacional en las definiciones de las líneas de acción incluidas en el préstamo, en el caso del PROMER II, la percepción de los funcionarios que estuvieron a cargo de su implementación está relacionada con el

¹⁷ El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) es una cooperativa internacional dedicada al desarrollo, propiedad de los 189 países que lo integran. Como el mayor Banco de desarrollo del mundo, el BIRF apoya la misión del Grupo Banco Mundial, proporcionando préstamos, garantías, productos de gestión de riesgos, y servicios de asesoría a los países de ingreso mediano y a los países de ingreso bajo con capacidad crediticia, y coordinando, además, las respuestas ante los desafíos mundiales y regionales. Fue fundado en 1944 para ayudar a la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. El BIRF, junto con la Asociación Internacional de Fomento (AIF) —el fondo para los países más pobres— conforma el Banco Mundial. Ambos colaboran estrechamente con las otras instituciones integrantes del Grupo Banco Mundial y con los sectores público y privado para reducir la pobreza y promover la prosperidad compartida en los países en desarrollo. https://www.google.com/search?q=que+es+el+birf&rlz=1C5CHFA_enAR1040AR1041&oq=que+es+el+birf&aqs=chrome..69i57j69i59l3.1761j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#:~:text=BIRF%20%2D%20Banco%20Internacional,we%2Dare%20%E2%80%BA%20ibrd

cumplimiento de un plan definido por una gestión de gobierno anterior. Y esto se debe a la temporalidad de las definiciones de los planes de acción de las dos etapas del préstamo. Como se analizó en el caso de Horizontes, PROMER I había sido definido en el marco de la Ley Federal de Educación y la necesidad de extensión de la cobertura de la Educación General Básica en las zonas rurales. De esta forma, los fondos asociados a la educación secundaria en PROMER I, estuvieron directamente relacionados a los primeros años del nivel secundario, concretamente a expandir la escolarización en la EGB3. Posteriormente, desde la gestión del Frente de Todos, y con la obligatoriedad extendida a la secundaria completa, es decir de los equipos que implementaron el Proyecto Horizontes, se diseñaron junto con el BM, las líneas de acción estratégicas que conforman la segunda etapa del PROMER. Su implementación comenzó en el 2014, y con el cambio de gestión, los nuevos equipos heredaron esta fuente de financiamiento con prioridades y líneas de acción ya preestablecidas.

“Con PROMER siempre pudimos marcar la cancha nosotros, como Ministerio: vamos a hacer esto, necesitamos financiar esto” (Autoridad del Ministerio de Educación de la Nación entrevistado en febrero de 2023).

“El Banco Mundial empezó a activar la cuestión de las escuelas rurales, un poco por el interés del propio banco, digamos, había dinero para ejecutar, había cosas para hacer y el foco era en escuelas rurales, no había fondos para otras cosas. Entiendo que ahí hubo una lectura de: estos fondos se van a perder si nosotros no hacemos con ellos algo razonable” (Autoridad del Ministerio de Educación de la Nación entrevistada en marzo de 2023).

No obstante, tanto en un caso como en el otro, desde el Ministerio de Educación Nacional, se llevaron adelante las acciones definidas en el PROMER para la educación secundaria, que son las que interesan a esta investigación. *“Más allá de la polémica sobre la condicionalidad en las políticas de gasto que impone este tipo de financiamiento (...), esta modalidad suele ser marginal en comparación con la necesidad de recursos sectorial (...) su destino suele ser el financiamiento de infraestructura, equipamiento y gastos salariales no tradicionales (tales como reformas en la administración, asistencia técnica, capacitación, etc.). Desde esta perspectiva, su aporte se hace necesario en la medida que en el sistema nunca alcanzan los recursos para esos fines” (Morduchowicz, 2002, pág. 82).* Aunque, como aseguró una integrante del equipo técnico del PROMER en sus dos etapas, los focos del proyecto fueron diferentes en ambos períodos así como el rol del Ministerio de Educación Nacional. Por un

lado, el PROMER I dio un lugar central tanto al componente pedagógico del proyecto como al de fortalecimiento de las capacidades institucionales de las provincias y la infraestructura escolar, con un fuerte rol del Estado Nacional en el acompañamiento a los equipos jurisdiccionales.

“La indicación era involúcrense con las provincias, viajen, vayan a acompañarlas (...) El PROMER en esa época era la presencia del Estado en lo rural. Nuestra presencia era muy fuerte”. (Miembro del equipo técnico del Ministerio de Educación Nacional entrevistada en julio de 2023).

Mientras que en el PROMER II, el componente pedagógico y el de fortalecimiento de las capacidades provinciales perdió su peso, prevaleciendo el vinculado al componente de infraestructura y el rol del equipo nacional estuvo relacionado más a una función operativa de gestión de fondos que de trabajo articulado con los equipos provinciales.

A continuación, se detallan las acciones incluidas en cada proyecto y los resultados de la evaluación que el BM realizó posterior a sus implementaciones.

PROMER I

El Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural tiene inicio en noviembre del año 2005 y representó un monto de 150 millones de dólares destinados a contribuir al desarrollo económico de la Argentina y reducir la desigualdad social mediante el fortalecimiento del potencial de los sectores rurales. El área responsable de la implementación del proyecto estaba dentro de la Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional (DGUFI). La coordinación tenía a cargo cuatro áreas específicas de trabajo: el área de administración, el área de adquisiciones, el área de monitoreo y un área técnica responsable del acompañamiento a las provincias, con un equipo pedagógico y un equipo administrativo.

El principal antecedente de PROMER fue una donación de fondos provenientes del gobierno de Japón y administrados por el Banco Mundial, destinados a la formulación de proyectos que apunten a mejorar la educación en la Argentina. Estos fondos permitieron financiar al equipo técnico que elaboró lo que posteriormente se consolidará como el PROMER. Este proceso comenzó a desarrollarse entre 2004 y 2005, y si bien luego se concentró en la educación rural, inicialmente, también se abordaron temáticas vinculadas a la educación técnica y universitaria. Desde la UFI, se conformó un equipo específico para esto:

“Con esa donación trabajamos con un conjunto de 7 provincias y así comenzamos el diseño del PROMER. Con un equipo multidisciplinario y multiprovincial. Una primera buena semilla que después se instaló para adelante” (Funcionario del Ministerio de Educación Nacional entrevistado en julio de 2023).

El primer paso, antes de la implementación del proyecto, fue realizar el RER I que fue el Relevamiento de la Educación Rural, con fondos del adelanto del préstamo. De aquí surgió la información que constituyó la línea de base sobre la cual se definieron las líneas de acción prioritarias.

El Proyecto tuvo dos componentes centrales: a. Mejoramiento de la Calidad y Cobertura de la Educación Rural y b. Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión del Gobierno Nacional. Dentro del primer componente, se estructuraron tres subcomponentes que consistieron en: (i) Mejorar las condiciones operativas de las escuelas rurales; (ii) Ampliar la cobertura y mejorar la promoción escolar; y (iii) Fortalecer las áreas de ruralidad en las provincias. En lo que respecta al segundo componente, los subcomponentes fueron: (i) Fortalecer las áreas de gobierno del nivel nacional y (ii) Seguimiento y evaluación.

La organización administrativa del proyecto se daba a través de convenios bilaterales entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, para el financiamiento de insumos educativos y recursos asociados al proyecto, entre ellos: capacitación docente, material didáctico y equipamiento como libros de texto, cuadernos de trabajo y guías, y reacondicionamiento de la infraestructura escolar para lograr estándares mínimos básicos. *“En este contexto fragmentado, el Gobierno Federal reconoce una oportunidad estratégica para apoyar a las provincias a través de la orientación de políticas y la transferencia de recursos bajo la égida de un programa educativo nacional renovado. El marco regulatorio en Argentina establece que para los programas nacionales la responsabilidad del sistema educativo es compartida entre los niveles Federal y Provincial. Las provincias son responsables de administrar el sistema educativo de su jurisdicción; se confía al Gobierno Federal el apoyo a las provincias bajo una política educativa nacional basada en los principios de unidad nacional, identidad cultural e igualdad de oportunidades”*¹⁸ (Documento PROMER I, 2005, pág. 2).

¹⁸ Texto original: In this fragmented context, the Federal Government recognizes a strategic opportunity to support provinces through policy guidance and resource transfers under the aegis of a revamped national educational program. The regulatory framework in Argentina provides for national programs the responsibility for the education system is shared between the

La asignación de recursos a las provincias estaba determinada por un esquema de priorización de aquellas con mayores brechas de cobertura y calidad educativa. La distribución de recursos entre las provincias estaba basada en el porcentaje de población rural y el porcentaje de hogares con NBI. Este enfoque buscaba poner de relieve la pertinencia de generar instrumentos equitativos para contribuir a paliar las disparidades provinciales en términos de financiamiento educativo. Se definieron una serie de metas e indicadores anuales y a cinco años orientadores de los convenios bilaterales y de las rendiciones de cuentas. No obstante, eran las propias provincias las que hacían la solicitud de fondos en función de sus propios planes de trabajo:

“Y es como todo, las provincias que pueden gestionar muy bien los recursos que provienen desde nación los aprovechan y hay provincias que más o menos (...). No es que desde nación se hacía un diagnóstico y bueno, acá ponemos más plata porque hay escuelas rancho, o acá menos. No, las provincias gestionaban sus propias necesidades y te decían yo quiero intervención en esta escuela, esta otra y vamos a tratar de beneficiar a estos” (Miembro del equipo técnico del Ministerio de Educación de la Nación entrevistada en julio de 2023).

A su vez, se previeron dos instancias para la ejecución de los fondos, la primera parte de la estrategia refería a la implementación de actividades coordinadas por el nivel nacional, que incluyen la provisión de materiales didácticos, equipamiento y otros insumos, y la segunda parte de esta estrategia consistía en actividades ejecutadas directamente por las provincias y escuelas con recursos transferidos por el nivel nacional a las provincias, denominados Subproyectos Provinciales.

Las acciones previstas en el marco del préstamo referían particularmente a garantizar la Educación General Básica en los contextos rurales y un particular foco en el Nivel Inicial y el EGB3 donde se identificaban los mayores desafíos de cobertura. Algunos aspectos eran comunes a toda la EGB como la provisión de materiales didácticos, la mejora de las condiciones de infraestructura escolar, la conformación de agrupamientos, la producción de contenidos educativos para la TV y el fortalecimiento de la Educación Intercultural y Bilingüe. Particularmente en relación a la EGB3, con el objetivo de extender la oferta de las escuelas

Federal and Provincial levels. Provinces are responsible for running the education system of their jurisdiction; the Federal Government is trusted with supporting the provinces under a national educational policy based on principles of national unity, cultural identity and equality of opportunities. The role of the Federal Government is best understood in the context of some basic figures about public educational expenditures (pág.2)

primarias hasta el 8vo y 9no año en aulas pluriaño, se previó el desarrollo de materiales educativos para estudiantes, materiales audiovisuales desarrollados específicamente para el contexto rural, la realización de planes de desarrollo escolar, la capacitación de docentes para que actúen como tutores de las actividades autodirigidas de los estudiantes de EGB3 y la formación para los docentes itinerantes.

Asimismo, estaba previsto en el componente de fortalecimiento de los gobiernos educativos provinciales generar las condiciones para la implementación del proyecto y dejar capacidad instalada para la gestión de la educación en contextos rurales en las áreas de pedagogía, administración, planificación, seguimiento y evaluación, generación de información estratégica, y para eso se habilitaba el financiamiento de asistencia técnica, consultorías, traslados, costos vinculados a sistemas de información y gastos operativos generales. Este componente, es reconocido por los actores entrevistados, como un aspecto muy priorizado por el proyecto.

“Había un componente de fortalecimiento institucional que era muy importante y tenía que ver con dejar capacidad instalada tanto a nivel nación como en las provincias. Entonces uno trabajaba mucho con las contrapartes jurisdiccionales. Había un contacto muy estrecho con las provincias.” (Miembro del equipo técnico del Ministerio de Educación Nacional entrevistada en julio de 2023).

Las metas previstas eran a 5 años, pero el proyecto tuvo una serie de extensiones y el informe final se presentó en el 2014. Los resultados en líneas generales dieron cuenta de una implementación moderadamente satisfactoria. En relación al componente de ampliación de la cobertura de la EGB3, se identificó al Proyecto Horizontes como la línea de acción principal, mediante la cual se logró elaborar los materiales didácticos para estudiantes gracias a la conformación de un equipo técnico de especialistas, se produjeron los programas de TV educativos y en formato de DVD a cargo del Canal Encuentro, se distribuyeron estos materiales a 6168 escuelas, se realizaron capacitaciones a docentes sobre el uso de estos materiales y se brindó asistencia técnica específica a 1677 escuelas. No obstante, se identificó que el proyecto tuvo una implementación heterogénea entre las diferentes jurisdicciones. Mientras algunas lo implementaron con mayor intensidad y lograron expandir en mayor medida la cobertura de la EGB3, otras se mostraron reticentes a adoptar la propuesta del gobierno nacional. Algunos de los obstáculos encontrados fueron la insuficiente disponibilidad de docentes y equipos técnicos especializados para implementar el modelo, la debilidad de los vínculos entre el nivel primario

y secundario que imposibilitó un mejor uso de los recursos y articulaciones positivas para garantizar la instalación de la EGB3 en las primarias rurales. Otro aspecto que se identificó como un obstáculo fue la tensión que se presentó en los equipos técnicos al forzar aspectos de la escuela secundaria urbana en las escuelas rurales.

Por otro lado, los planes de desarrollo escolar se llevaron adelante en 16 de las 23 provincias¹⁹, llegando a un total de 1072 escuelas multigrado, de baja matrícula. Estos planes recibieron un financiamiento específico para cada escuela, comenzando su implementación a fines de 2009. Se reconocieron como aspectos a fortalecer la necesidad de incrementar la participación de las comunidades, la relación entre los planes y el currículum, brindar más instancias de acompañamiento a los docentes.

La conformación de agrupamientos consistió en otra de las acciones que el PROMER incluyó entre sus líneas de trabajo. Para julio de 2011, se había logrado conformar 1.687 agrupamientos con un promedio de 10,1 CUE/Anexos por agrupamiento. Estos estaban conformados por 7.261 escuelas de nivel inicial, 11.938 del nivel primario y 5.264 del CBS, lo que representaba el 93% de las instituciones educativas de gestión estatal de zonas rurales. El informe aclara que aunque se avanzó en la conformación de los agrupamientos, no se obtuvo evidencia respecto de los beneficios y/u obstáculos que este modelo organizacional y pedagógico implicaba.

El fortalecimiento de los equipos técnicos nacional y provinciales se reflejó entre el 2007 y el 2013 en la contratación de parte del proyecto de un promedio de 203 puestos destinados a fortalecer la capacidad técnica de las jurisdicciones y un promedio de 26 en el equipo nacional. Se adelanta en el reporte que en la mayoría de los casos, serán posiciones que se sostendrán con el PROMER 2. Las principales funciones que asumieron estos cargos consistieron en la coordinación del proyecto, administración y contabilidad, responsables de infraestructura, apoyo pedagógico, seguimiento y evaluación, educación intercultural y bilingüe. En lo que respecta a la administración de los fondos y la implementación del proyecto se identificaron amplios desafíos en relación a las capacidades técnicas desiguales de los equipos, que fueron fortalecidas mediante instancias de acompañamiento, ajustes del manual operativo e instancias de contralor.

¹⁹ Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán.

Otro de los componentes centrales que atravesaba a todos los niveles educativos en la ruralidad consistía en la dotación de insumos pedagógicos y equipamiento didáctico. En este aspecto se reporta que a lo largo de la implementación del proyecto la totalidad de las escuelas recibieron los recursos acordados. En cambio, el componente de mejora de las condiciones de infraestructura presentó mayores dificultades y tuvo un nivel de implementación bajo en relación a las metas planteadas. Se financiaron ampliaciones y mejoras de escuelas existentes, se rehabilitaron aulas deterioradas, se mejoró la infraestructura para garantizar el acceso al agua potable, electricidad y saneamiento. Desde la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) se realizó en 2006 un estudio para evaluar las necesidades de mejora o construcción de edificios. Se realizó una estimación de la inversión necesaria pero quedaron sin ejecutarse más del 45% de los fondos. Los tiempos de implementación previstos de estas acciones, superaron las capacidades técnicas y administrativas de las gestiones de gobierno tanto a nivel nacional como provincial, se identificaron irregularidades normativas que obstaculizaban los procesos, falta de personal idóneo para gestionar los procesos involucrados, demoras en las transferencias de fondos, dificultades en los procesos de contratación, entre otras cosas. No obstante, en el proceso se desarrollaron ajustes y acciones de asistencia técnica para favorecer la implementación de las acciones. Como resultados, 21 provincias desarrollaron un total de 473 proyectos de infraestructura escolar en zonas rurales financiados por el PROMER y 81 por el Gobierno nacional.

Las articulaciones del equipo de PROMER se daban principalmente con las provincias, mediante los referentes de PROMER de cada una, y a la vez al interior del Ministerio de Educación Nacional con la Coordinación Nacional de Educación Rural, la DINIECE y el área de infraestructura del Ministerio.

La Ley de Educación Nacional 26.206 del año 2006 y el Plan Nacional de Educación Obligatoria aprobado por la Resolución del CFE 79/09, figuran en el documento de resultados del PROMER como dos avances sustantivos en términos normativos, a los cuales las acciones definidas en el marco del préstamo han contribuido, particularmente mediante los planes jurisdiccionales de educación rural y los avances en términos de cobertura del nivel secundario. *“La sostenibilidad de las actividades y resultados del Proyecto propuesto radica en la medida en que la agenda de educación rural se convierta en política nacional en Argentina”* (Proyecto PROMER II, 2015, pág. 12).

PROMER II

Como continuidad a su primera versión, el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural II fue presentado en diciembre de 2014 y su implementación comenzó en mayo de 2015. Se asignaron 250 millones de dólares para dar sostenibilidad al fortalecimiento de la educación en contextos rurales en la Argentina. Tras la experiencia de la primera fase del PROMER, desde el BM se reconocieron los esfuerzos en términos de inversión educativa, gracias a la Ley de Financiamiento de la Educación que había permitido incrementar del 4,2 al 6,1% del PBI destinado a educación entre el 2006 y el 2012. No obstante, este incremento de inversión que también se veía acompañado de una mejora de las tasas de escolarización a nivel nacional, persistían brechas de acceso y resultados de aprendizaje entre los contextos urbanos y rurales. En ese sentido, el PROMER II se propuso como objetivo contribuir con el gobierno nacional para mejorar las trayectorias educativas en el nivel primario y aumentar la matrícula y finalización en el secundario en las zonas rurales. A diferencia del PROMER I y debido a la expansión de la obligatoriedad escolar, este préstamo tuvo un foco mayor en el nivel secundario. Se proponía contribuir a incrementar las tasas de escolarización en el CB, mejorar los niveles de promoción entre el CB y el CO y aumentar las tasas de finalización de la educación secundaria completa.

El Proyecto se compuso de 3 componentes: a. Reducir las tasas de repetición en las escuelas rurales en los niveles primario y secundario, que incluía 2 subcomponentes: (i) Mejora de la enseñanza y la gestión escolar y (ii) Fortalecimiento de los vínculos entre escuela y familia; b. Incrementar la matriculación y las tasas de finalización del nivel secundario; c. Fortalecer la gestión, monitoreo, seguimiento y evaluación del proyecto.

El primer componente se basó en primer lugar en el fortalecimiento del Plan Nacional de Formación Docente e incluyó entre sus destinatarios a los docentes y equipos de gestión de todos los niveles educativos en el ámbito rural. Contar con docentes calificados para ejercer su función en las zonas rurales, era uno de los focos identificados como prioritarios, en ese sentido, se destinaron fondos para llevar adelante instancias de formación, viáticos y traslados para que los docentes participen de instancias presenciales y para la elaboración e impresión de materiales de formación. Asimismo, se promovía el desarrollo de trayectos formativos en articulación con los institutos de formación docente, que acreditaran la instancia de formación profesional. Se definieron en el Proyecto un conjunto de temas que serían prioritarios en las instancias de capacitación a docentes y directivos. En el caso del nivel secundario, los temas prioritarios eran la Educación Intercultural y Bilingüe, herramientas para realizar diagnósticos del contexto donde se encontraban las escuelas, sensibilización sobre las características de los

estudiantes y sus familias, implementación de herramientas para el seguimiento de las trayectorias y estrategias para el vínculo con las familias y las comunidades.

Por otro lado, se incluyó un subcomponente que apuntaba al fortalecimiento del vínculo entre escuela y familia/comunidad, que contribuyera a un mayor involucramiento de estos actores en la vida escolar de sus niñas, niños y adolescentes. Las vías para su concreción eran instancias de diálogo e intercambio entre los equipos institucionales y las familias, reuniones entre las diferentes escuelas de los agrupamientos, jornadas de mejora edilicia de las escuelas, entre otras cosas.

En el segundo componente, que centraba sus acciones en la educación secundaria, se planteó la necesidad de incrementar la oferta de este nivel educativo, poniendo especial énfasis en el ciclo orientado. A su vez, se promovió la implementación de modelos educativos alternativos que como Horizontes, permitieran ofrecer una respuesta a la falta de escuela secundaria en un contexto caracterizado por la falta de docentes del nivel medio y la escasez de infraestructura escolar. Si bien la propuesta de Horizontes se evidencia como una alternativa con potencial, no se excluyen otro tipo de modelos que pudieran estar desarrollándose en las provincias. Asimismo, se destinaron fondos para construir nuevas obras de infraestructura, mejorar los edificios existentes, fortalecer el equipamiento de las escuelas y contribuir a la formación de los docentes y la provisión de transporte y viáticos para ampliar la oferta de docentes calificados en las zonas rurales. Como complemento, se propuso generar un mapa para caracterizar la falta de oferta en los territorios, identificar los mejores modelos implementables para cada caso y contribuir a la organización interinstitucional mediante agrupamientos.

La ejecución y administración de los fondos del PROMER II siguieron la estructura planteada para el PROMER I. Mediante la Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional del Ministerio de Educación de la Nación, se coordinaban y supervisaban las actividades del proyecto. Por su parte, cada provincia contaba con un rol referente del PROMER que era el responsable del cumplimiento del plan de trabajo y en tanto las actividades se realizaban a nivel provincial, la gestión financiera y de adquisiciones eran de su absoluta responsabilidad. Para delinear los roles de cada nivel de gobierno la herramienta normativa eran los Acuerdos de Participación entre Nación y las provincias.

La implementación del proyecto comenzó en mayo de 2015 y finalizó en diciembre de 2021. Si bien el equipo técnico se sostuvo en su mayoría, con el cambio de gestión, también cambiaron los funcionarios a cargo de la implementación del proyecto. A su vez, las acciones se focalizaron mucho más en la administración de los fondos que en el acompañamiento a las

provincias. Una de las personas entrevistadas, aseguraba que la función pasó a ser de “*pasa papeles*” (Miembro del equipo técnico del Ministerio de Educación Nacional entrevistada en julio de 2023).

Los resultados presentados por el Banco Mundial respecto de la implementación del PROMER II, dan cuenta de acciones que fueron llevadas a cabo por tres gestiones de gobierno: en primer lugar por las gestión de gobierno 2011-2015 que estuvo a cargo de la definición de los componentes del préstamo, en segundo lugar y mayoritariamente por la gestión 2015-2019 y un breve lapso del gobierno que comenzó su gestión a fines del 2019. El proyecto que tenía como fecha formal de cierre el 31 de diciembre de 2019 tuvo varias prórrogas hasta que finalmente a inicios de 2022, el gobierno solicitó la cancelación parcial del saldo no desembolsado del proyecto²⁰.

En relación a los resultados vinculados al nivel secundario en el ámbito rural, el informe da cuenta de una implementación modesta en lo que refiere a los objetivos de mejorar las tasas de escolarización y sustancial en el caso de los objetivos de incrementar las tasas de finalización del secundario.

Se hace mención específica a la construcción de escuelas y a los Proyectos Productivos de Base Local, confirmando lo que aportaba una de las personas entrevistadas, sobre el eje prioritario en los aspectos de infraestructura y compra de insumos. En primer lugar, se reportó la construcción de 183 escuelas, apenas superando la mitad de las escuelas previstas originalmente (360), pero excediendo el objetivo revisado de 160 escuelas. Asimismo, se hicieron obras de mejora en 139 escuelas, sin alcanzar el objetivo original de 360, pero superando el objetivo revisado de 110. La pandemia por el COVID-19 también supuso una serie de readecuaciones en el plan de trabajo que en el caso de este componente de PROMER, implicó que 218 escuelas recibieron mejoras infraestructurales para el acceso a servicios básicos de agua potable, saneamiento y ventilación. Se hace referencia a que los fondos del préstamo contribuyeron a la impresión y distribución de materiales educativos para garantizar la continuidad pedagógica durante la pandemia, que se deduce que corresponde a la estrategia clave del plan nacional de respuesta a la pandemia, Seguimos Educando.

²⁰ El proyecto debía ser financiado en su totalidad por un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento de US \$ 250,5 millones. Los costos de los componentes individuales se ajustaron en la reestructuración de 2018, con el alcance de las actividades originales del primer componente reducido y el del tercer componente ampliado. Se desembolsaron efectivamente US\$241,8 millones. Se cancelaron US\$4,77 millones, principalmente porque las restricciones en todo el país relacionadas con la pandemia en la capacidad del gobierno para importar bienes hicieron imposible utilizar los fondos del proyecto para comprar netbooks (con conectividad digital) como estaba previsto. La diferencia resultante entre los costos originales y reales se debió a las fluctuaciones del tipo de cambio (pp3).

En relación a los PBL, el reporte evidencia que entre 2015 y 2019, se llevaron a cabo 5.190 proyectos escolares productivos de base local, mientras que no se desarrolló ninguno entre el 2020 y el 2021. La meta era llegar al 90% de las escuelas secundarias rurales, pero al finalizar el proyecto, solo se llegó al 55% de esas escuelas.

En relación a la implementación de Horizontes, no se hace ningún tipo de mención y se deduce que no fue la estrategia central para el nivel secundario, como sí lo fue en el PROMER I. Nada se dice de los resultados de Secundaria Rural 2030, cuyo financiamiento estuvo asociado a este préstamo. Uno de los testimonios de un referente clave de este proyecto expresa lo siguiente:

“Arrancamos con Secundaria Rural 2030 un poco por presión del Banco, porque existía el préstamo y porque estaba claro que teníamos que laburar en ruralidad en ese préstamo. Por otro lado estaba el marco para Secundaria que estábamos desarrollando, entonces fue: bueno, usemos este marco general y pensemos una política específica para ruralidad, acompañada con el financiamiento del Banco” (Autoridad del Ministerio de Educación de la Nación entrevistada en marzo de 2023).

Se deduce que cuando se menciona que se logró desarrollar materiales para el ciclo orientado del nivel secundario, se refiere a los elaborados en el marco de este proyecto. Que no exista mención a los materiales de Secundaria 2030 en este informe, también se relaciona al testimonio de la integrante del equipo técnico de PROMER que aludía a la pérdida de peso del componente pedagógico en las acciones del PROMER II.

Asimismo, se hace referencia a que en tanto uno de los grandes focos de mejora era la brecha en los resultados de aprendizajes entre estudiantes urbanos y rurales, se llevó adelante el operativo nacional de aprendizaje APRENDER, que permitió obtener información clave respecto de los rendimientos de los estudiantes en estos contextos. Se pasó del 22,4% de las escuelas rurales en el 2017 al 82,9% en el 2020, que contaban con los resultados del operativo como un instrumento de diagnóstico y toma de decisiones.

La mención sobre las pruebas de aprendizaje Aprender en el documento de resultados de PROMER II, da cuenta de una de las adecuaciones que se realizaron al plan de trabajo definido en una primera instancia. Si bien las prioridades asociadas a la educación en contextos rurales, ya estaban predefinidas y orientaban las acciones a llevarse adelante, desde la gestión del gobierno nacional, se asociaron fondos del PROMER II al desarrollo del operativo nacional

de evaluación de aprendizajes Aprender, que como se mencionó en capítulos anteriores, resultó ser una de las políticas prioritarias del gobierno de Mauricio Macri.

Hasta aquí se ha realizado el análisis respecto de las políticas y proyectos educativos desarrollados desde el nivel central de gobierno para fortalecer la educación secundaria en los contextos rurales. A continuación, se desarrollará una breve reseña respecto de otras políticas clave que incidieron de forma indirecta en este mismo objetivo.

4.5. Otras políticas y programas clave que incidieron en el fortalecimiento de la escuela secundaria en los contextos rurales.

En un contexto de amplias restricciones económicas y sociales como el que atraviesa la Argentina y particularmente las zonas rurales, es preciso adoptar una perspectiva multisectorial que dé cuenta de las variables intervinientes en los procesos de desigualdad y exclusión educativa. En ese sentido, es importante entender el desarrollo de las políticas sectoriales específicas que inciden directamente sobre la escuela secundaria en la ruralidad, en un marco de políticas sociales y educativas más amplias que de forma indirecta, también han contribuido al fortalecimiento de este nivel educativo en aquellos contextos donde la educación secundaria, hasta la LEN, no había sido prioridad.

Como el recorte de este estudio se limita a las políticas y proyectos nacionales, los casos que se reseñaron aluden a esta particularidad. Asimismo, las políticas que se desarrollaron durante el período de estudio que podrían tener alguna incidencia en la educación secundaria en zonas rurales, exceden seguramente las aquí contempladas. Se presenta una preselección de aquellas que resultaron ineludibles y referidas también por los actores consultados. Finalmente, no es objetivo de este apartado dar cuenta de los resultados y alcances de estas políticas o proyectos, sino realizar una caracterización de sus acciones, teniendo como premisa que su desarrollo se sumó al corpus de normativas que contribuyeron a una mejora de las condiciones de la escuela secundaria y las trayectorias de los y las estudiantes de contextos rurales.

Asignación Universal por Hijo

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es un seguro social para la protección social de niñas, niños y adolescentes. Consiste en una prestación monetaria no retributiva que se abona mensualmente a uno de los adultos responsables (madre, padre, tutor) por cada niña,

niño y adolescente de hasta 18 años a su cargo, cuando éstos son personas desocupadas, que realizan trabajo no registrado o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. Esta política surge en el año 2009 y actualmente sigue vigente. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es la entidad gubernamental responsable de este programa.

Para acceder a la AUH se exigen una serie de condicionalidades de salud y educación. Como corresponsabilidad para el cobro de este seguro social, se debe cumplir con el régimen de vacunación obligatorio y acreditar la asistencia a un establecimiento educativo durante los años de escolaridad obligatoria. Existen múltiples análisis respecto del impacto de las condicionalidades de la AUH, en particular un informe de UNICEF²¹ da cuenta de un impacto positivo en el acceso, permanencia y finalización de la escolaridad básica, sobre todo en el caso de las y los adolescentes.

Plan Progresar

El Plan Progresar o las Becas Progresar (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos), es un programa que surge en el 2014 y que se continúa en la actualidad, destinado a jóvenes entre 16 y 24 años²² que no tienen empleo o perciben un salario menor al mínimo vital y móvil y su grupo familiar se encuentre en iguales condiciones. Consiste en un apoyo económico para promover la finalización de la escolaridad obligatoria, iniciar o continuar estudios en educación superior o realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo. La implementación de este plan surge en el marco de la ANSES pero se desarrolla desde el 2018 en el marco del Ministerio de Educación de la Nación.

Nuevamente retomando el texto de Feldfeber y Gluz (Feldfeber & Gluz, 2011), la política educativa y social de este período estuvo signada por la imperiosa necesidad de “revertir la tradición selectiva que caracterizó al nivel” (secundario) “otorgando especial importancia a la recuperación de quienes abandonaron la escuela” (pág. 353). Esto promovió no solo la revisión de las normativas y las prácticas existentes, sino también la ejecución de

²¹ Análisis y caracterización de las condicionalidades en educación y salud que establece la AUH, Boletín 4 https://www.unicef.org/argentina/sites/unicef.org.argentina/files/2018-04/inclusion_AUH-BOLETIN-4.pdf

²² Cuando surgió en el programa en 2014, la población destinataria era de 18 a 24 años. En el año 2018 se extendió hasta los 30 años. Desde 2019 el Ministerio introdujo modificaciones que permitieron ampliar el Programa: i. la beca pasó a ser compatible con la AUH y con cualquier asignación familiar; ii. El límite del requisito de edad para personas a cargo de un hogar monoparental con hijas o hijos de hasta 18 años de edad se extendió a 35 años; iii. Se eliminó el requisito de edad para las personas travesti-trans, no binarias, pertenecientes a comunidades indígenas o pueblos originarios, y refugiadas; iv. La cantidad de cuotas mensuales aumentó de 10 a 12; y v. Se incorporó un plus mensual de \$1000 por conectividad. Informe Primera Convocatoria Progresar 2022.

políticas transversales que apuntaran a la retención de los jóvenes que se encontraban en situaciones de mayor vulnerabilidad y fuera de la escuela.²³

Políticas digitales educativas: Programa Conectar Igualdad, Argentina Conectada, Aprender Conectados, Plan Nacional de Conectividad Escolar, entre otros.

A lo largo del período de interés de este estudio, se han desarrollado diferentes políticas digitales educativas y programas destinados a mejorar la infraestructura tecnológica de conectividad en las escuelas. Nuevamente, aquí se realiza un recorte en la selección de estas políticas con el objetivo de poder dar cuenta de cómo aportaron al objetivo de ampliar las oportunidades de acceso al nivel secundario, mediante la implementación de innovaciones tecnológicas en contextos rurales de difícil acceso.

En este punto, resuena la idea acerca del abordaje territorial complejo de la ruralidad o ruralidades elaborado en el capítulo 2. La inminencia del avance de las tecnologías digitales da cuenta de la penetración de las lógicas urbanas en la configuración de los territorios rurales. No obstante, la implementación de políticas digitales adquiere características particulares en función de los contextos, en tanto soluciones viables en unos territorios no son escalables en otros (Poggi y Carreras Doallo, 2021). El diseño de políticas digitales educativas para el ámbito rural requiere de una planificación específica, situada y con un enfoque multidimensional que contemple las condiciones de existencia de las comunidades educativas para que realmente se conformen como soluciones tecnológicas para favorecer el derecho a la educación.

En primer lugar, el Programa Conectar Igualdad, ha sido una política clave en el marco de la agenda digital educativa. Comenzó su implementación en el año 2010 y se desarrolló hasta el año 2017. Posteriormente, se reanudó su implementación en el 2021²⁴. El Programa se creó mediante el Decreto Nacional 459 y su primera etapa de implementación consistía en la distribución nominal de equipamiento tecnológico (netbooks) a la totalidad de estudiantes de escuelas secundarias comunes y escuelas secundarias técnicas de gestión estatal, así como a estudiantes de Educación Especial, de Institutos de Formación Docentes para el Nivel Secundario y a las y los docentes de escuelas secundarias. La netbook que se entregaba en comodato a los estudiantes, se les asignaba definitivamente cuando egresaban del nivel

²³ Un ejemplo de estas políticas está dado por el Programa Conectar Igualdad.

²⁴ Entre los años 2019 y 2021, la política digital educativa adquirió el nombre de Juana Manso, que luego fue modificado por Conectar Igualdad.

secundario. Además de la dotación de equipamiento tecnológico, Conectar Igualdad desarrolló un sistema operativo nacional específico con contenidos y aplicaciones educativas (Huayra), materiales didácticos, instancias de formación docente y estrategias de seguimiento y evaluación del programa. Una de las particularidades a destacar en relación a la escuela secundaria en contextos rurales, es que Conectar Igualdad contaba con una interfaz específica para escuelas rurales, que incluía contenidos de Horizontes. Asimismo, tanto en los contextos rurales como urbanos vulnerables, Conectar Igualdad, significó no solo la primera experiencia de acceso a una computadora personal en el caso de los estudiantes secundarios, sino que además, la netbook representó la oportunidad de las familias de acceder por primera vez a una computadora.

El programa suponía la articulación principal entre ANSES y el Ministerio de Educación Nacional, y estaba conformado por un comité ejecutivo integrado por representantes de estos dos organismos y de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

El programa Conectar Igualdad enfocado particularmente en el nivel secundario, estaba alineado con el Plan Nacional de Inclusión Digital Educativa (PNIDE), ambas políticas de inclusión tecnológica en el ámbito de la educación. En el caso del PNIDE consistía en un plan que buscaba promover la integración de las tecnologías de la información y la comunicación en todos los niveles educativos, mediante el acceso a dispositivos, y a la conectividad, el desarrollo de recursos digitales educativos abiertos para estudiantes y docentes (mediante la plataforma Educ.ar), y la realización de instancias de capacitación sobre alfabetización digital y desarrollo de habilidades TIC.

Junto con la política digital educativa, en el año 2010 también se llevó adelante el programa Argentina Conectada, cuyo propósito era ampliar la infraestructura de telecomunicaciones y mejorar el acceso a la conectividad en áreas urbanas y rurales de todo el país. En este marco llevó adelante un conjunto de acciones que se centraron en desarrollar infraestructura para expandir la red de fibra óptica, desarrollar iniciativas para garantizar el acceso a internet en las escuelas y hospitales públicos de todo el país, llevar adelante la Televisión Digital Abierta (TDA) distribuyendo dispositivos y generando la infraestructura para ofrecer acceso a la televisión mediante canales digitales, se implementaron centros de inclusión digital en comunidades rurales y barrios vulnerables para permitir el acceso a las tecnologías y el desarrollo de habilidades digitales para toda la población. Asimismo, Argentina Conectada tuvo un componente específico de conectividad para áreas rurales de

difícil acceso, mediante la cual promovió mecanismos para garantizar la conectividad en estos contextos.

En el año 2016, se llevó adelante desde el Ministerio de Educación de la Nación el programa “Aprender Conectados” cuyo objetivo principal residía en mejorar la calidad educativa y promover la igualdad de oportunidades a través del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación en las escuelas. Los componentes de este proyecto se centraban en brindar conectividad a Internet y equipamiento a las escuelas para facilitar el acceso a recursos educativos en línea, herramientas digitales y contenidos multimedia. En ese marco se desarrolló una línea de dotación de equipamiento pasando del modelo 1 a 1 al modelo de carro digital móvil por escuela, se realizaron instancias de formación docente, se desarrollaron contenidos digitales y una plataforma educativa con componentes de e-learning y de gestión institucional. En lo que respecta al componente de conectividad, Aprender Conectados articulaba con el Plan Nacional de Conectividad Escolar, que se llevaba adelante desde la esfera de Educ.ar y que se propuso llevar Internet de alta velocidad y conectividad a todas las escuelas públicas del país. A través de este plan, se buscaba proporcionar una infraestructura adecuada de telecomunicaciones para garantizar la conectividad de alta velocidad en las escuelas y el acceso a herramientas digitales y recursos educativos en línea para estudiantes y docentes. Se continuó con la instalación de redes de fibra óptica en las escuelas y también se desarrollaron instalaciones de internet satelital en escuelas localizadas en parajes rurales.

La urgencia de garantizar el acceso universal a la educación secundaria, supuso la oportunidad y el desafío de diseñar modelos organizacionales y pedagógicos posibles para las y los adolescentes de contextos rurales.

“La ruralidad tiene muchos desafíos, pero también mucha más oportunidad para la innovación, porque no te queda otra” (Autoridad del Ministerio de Educación de la Nación entrevistada en marzo de 2023).

En este marco, las innovaciones para diseñar los formatos pedagógicos e institucionales de escuela secundaria han estado influenciados por las soluciones tecnológicas y las tecnologías digitales en términos amplios, dando cuenta de la incidencia de estas políticas en la agenda de derechos educativos y de transformación de la educación obligatoria (Lugo, Loiácono, Brito, Ithurburu, 2022).

“Para generar estos modelos alternativos que surgen por insuficiencia de las características y condiciones de la secundaria común, necesariamente estás determinado por las posibilidades tecnológicas” (Autoridad del Ministerio de Educación de la Nación entrevistada en febrero de 2023).

Así como Horizontes se paró en su primera etapa en los contenidos educativos impresos y los desarrollados para la TV mediante Canal Encuentro, luego generó materiales digitales que fueron incluidos en la netbooks de Conectar Igualdad. Asimismo, Secundaria Rural 2030, tenía un componente ampliamente basado en la plataforma y equipamiento provisto en el marco de Aprender Conectados y de las instancias de clases sincrónicas mediante la provisión de conectividad que habilitaría el Plan Nacional de Conectividad Escolar.

Por otro lado, la amplia dotación de equipamiento tecnológico que supuso Conectar Igualdad, habilitó el desarrollo de nuevos modelos organizacionales y pedagógicos de educación secundaria basados en la mediación de las tecnologías como la Escuela Secundaria Virtual de Río Negro y el programa Secundarias Rurales Mediadas por Tecnologías desarrollado como parte de la cooperación del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y gobiernos provinciales del NOA y NEA. Estas experiencias aseguraron el derecho a la educación secundaria en contextos rurales de difícil acceso, aprovechando la sinergia que se producía por la amplia dotación de equipamiento tecnológico, las iniciativas de conectividad escolar que de forma incipiente comenzaron a implementarse a inicios de los 2010 y los trayectos de formación docente en tecnologías educativas ofrecidos por el INFOD y los institutos provinciales.

Más allá de los desafíos que se abren con el desarrollo de estos modelos, lo cierto es que habilitaron el acceso a la educación secundaria en donde la secundaria común urbana resultaba inviable. De los materiales impresos de Proyecto 7, a los programas de TV de Horizontes, a los materiales digitalizados y las propuestas con plataforma de Secundaria Rural 2030, puede verse cómo los avances tecnológicos fueron acompañando las innovaciones en términos de modelos pedagógicos e institucionales para la educación secundaria. Sin embargo, como se asegura en el reporte GEM 2023, aunque en el sistema educativo se lleva más de 100 años aplicando las innovaciones tecnológicas para beneficiarse de ellas y a la vez incorporándolas como instrumentos clave como parte del desarrollo de las habilidades requeridas para la vida en sociedad, el ritmo de avance de las tecnologías, sus altos niveles de inversión requeridos, los intereses del sector privado que las desarrollan, las desigualdades sociales y económicas existentes, las brechas de acceso, las brechas de género, la falta de

información respecto de resultados de evaluación sobre sus usos, entre otras cosas, pueden resultar en procesos irrelevantes en términos educativos, excluyentes y desmedidos en términos económicos. En ese sentido, se requiere un rol activo de los gobiernos para *“garantizar las condiciones adecuadas para permitir un acceso equitativo a la educación para todos, regular el uso de la tecnología para proteger a los alumnos de sus influencias negativas y preparar a los profesores”* (UNESCO, 2023, contratapa).

En este mismo sentido, María Teresa Lugo y Virginia Ithurburu (2019), dan cuenta del complejo escenario en el cual las políticas digitales educativas se llevan a cabo en la región de América Latina. Las desigualdades económicas, sociales y culturales, atraviesan la inclusión de tecnologías en el ámbito educativo en el que se configuran brechas específicas relacionadas al acceso a dispositivos tecnológicos y a la conectividad, pero también a su uso y apropiación, a las expectativas y al género. Aún cuando esta región ha realizado grandes esfuerzos por implementar un amplio compendio de políticas digitales educativas, su éxito en términos de inclusión *“depende en gran medida de la capacidad de generar altos niveles de institucionalidad y de favorecer la convergencia de esfuerzos de diferentes sectores en su desarrollo e implementación, sin perder de vista que se trata de experiencias situadas, adecuadas a cada contexto en que se desarrollan”* (Lugo e Ithurburu, 2019, pág. 16). Las autoras invitan a avanzar en esta agenda sin perder de vista un conjunto de aspectos clave que sin duda se vieron revalorizados en las estrategias de aprendizaje remoto durante la emergencia educativa planteada con la pandemia: la evaluación de los resultados de los diferentes proyectos y programas, así como la generación de conocimiento desde la investigación educativa sobre los procesos de cambio que la implementación de estas políticas implica; la importancia de la intersectorialidad en un tema que excede las posibilidades del sistema educativo; la prioridad de avanzar aún más en la conectividad de las escuelas y de no perder de vista los mecanismos de servicio técnico y mantenimiento de dispositivos, muchas veces un aspecto subestimado por los proyectos; la centralidad del rol de los docentes y su formación en el desarrollo de políticas digitales educativas; y por último, el rol del Estado y la potencialidad de las estrategias de aprendizaje móvil y los recursos educativos abiertos (2019).

El derecho a la educación secundaria en contextos rurales. Una agenda de interés multisectorial.

La política educativa en tanto política pública no se limita al accionar exclusivo y aislado del Estado, por el contrario, es el resultado de relaciones sociales entre diferentes actores vinculados y con interés en los temas y problemáticas que las políticas abordan. En ese sentido, la agenda por la educación secundaria en los contextos rurales, ha sido compartida por diferentes sectores de la sociedad que exceden al sector público. Tanto desde los organismos de cooperación o los organismos multilaterales de financiamiento, como las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el ámbito académico, han desarrollado diferentes niveles y tipos de aportes a este asunto.

Uno de los proyectos analizados en el marco de este estudio, da cuenta de la intervención directa de un organismo de financiamiento internacional como el Banco Mundial a través del préstamo del Banco Internacional de Recuperación y Fomento. Además de hacerlo mediante estos mecanismos, otros organismos internacionales de cooperación y financiamiento, han intervenido en las políticas de educación secundaria rural. En el apartado anterior, se mencionaba el proyecto de las Secundarias Rurales Mediadas por Tecnologías (SRTIC) impulsado por UNICEF, como un claro ejemplo de esto. En este caso, UNICEF en tanto organismo de cooperación ha contribuido mediante la generación de evidencia, al desarrollo de un modelo educativo de innovación, la generación de documentación técnica para acompañar su implementación y contribuir a su escala, la generación de capacidad instalada en los gobiernos provinciales y la abogacía por los derechos de las y los adolescentes. Desde el año 2012, contribuir a garantizar el derecho a la educación de las y los adolescentes, sobre todo de aquellos que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad, ha consistido en un eje prioritario de las acciones de cooperación que UNICEF ha acordado con el gobierno nacional y mediante el cual presta apoyo y acompañamiento a los gobiernos educativos central y provinciales. En ese marco ha diseñado el modelo de las SRTIC, inspirado en el formato de la ESRVirtual de Río Negro y ha apoyado a seis provincias argentinas en su implementación. El modelo consiste en una escuela que se compone de una sede central, localizada en un centro urbano al que asiste diariamente toda la planta funcional de la escuela secundaria, es decir los docentes de todas las disciplinas y el equipo de gestión institucional y un conjunto de sedes de la escuela localizadas en parajes rurales al que asisten cotidianamente estudiantes del nivel secundario y docentes tutores que los acompañan. En los casos que las comunidades son de pueblos originarios, también acompaña cotidianamente a los estudiantes un auxiliar docente

indígena. Los y las estudiantes están organizados en aulas pluriaño que en su gran mayoría comparten con las escuelas primarias en el contraturno. Tanto la sede central como las sedes rurales están ampliamente dotadas de equipamiento tecnológico, didáctico y conectividad. Mediante estrategias online y offline de acceso a las tecnologías, sincrónicas y asincrónicas, se conectan docentes de las disciplinas y estudiantes acompañados por sus docentes tutores, y se llevan adelante las clases para cada uno de los años del nivel secundario.

La documentación técnica que se elaboró desde este organismo, contribuye a evaluar la factibilidad de implementación de un modelo como el de las SRTIC. Consiste en una guía de implementación del modelo, en un estudio de costos comparado con otros formatos de educación secundaria rural en un caso provincial, unas orientaciones para adecuar el régimen académico a un modelo de estas características, y recientemente en articulación con el Instituto Nacional de Formación Docente y la Universidad Pedagógica Nacional, han desarrollado un trayecto formativo oficial específico para docentes de nivel secundario sobre educación secundaria rural mediada por tecnologías.

Asimismo, el proyecto de las Secundarias Rurales Mediadas por Tecnologías fue reconocido a nivel global en 2018 por la Asamblea General de Naciones Unidas como un proyecto con la potencialidad de ser escalado para dar respuesta al desafío de garantizar la escuela secundaria para todos los adolescentes. Este reconocimiento fundamentó la implementación de la alianza multisectorial Generación Única, que es impulsada por UNICEF y que está integrada por más de 45 representantes de diversos sectores: sector público, sector privado, agencias de Naciones Unidas, organismos de financiamiento multilateral, academia, organizaciones de la sociedad civil y jóvenes²⁵. Esta iniciativa global, busca poner en agenda pública los desafíos de los adolescentes para cumplir con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030. En Argentina, esta plataforma multisectorial se ha focalizado particularmente en la educación secundaria de los adolescentes que viven en contextos rurales.

²⁵ Generación Única está integrada por: el Ministerio de Educación Nacional; la Gobernación de Córdoba y Santa Fe, el INTA, ENACOM, ARSAT, los Ministerios provinciales de Educación de Chaco, Córdoba, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, La Rioja y Neuquén; Agencias del Sistema de las Naciones Unidas: UNICEF, Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU), Seguridad Alimentaria y Nutrición Representación de la FAO, IPE-UNESCO Buenos Aires, OIT, Oficina Regional de UNESCO para Ciencias en América Latina y el Caribe, Fondo de Población de las Naciones Unidas en la Argentina, UNCHR, UNOPS, ITU, ONU Mujeres; por la academia: la Universidad Autónoma de Entre Ríos, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Pedagógica Nacional; organismos de financiamiento multilaterales: Banco Mundial, CAF y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura en la Argentina; empresas Telefónica Movistar, Globant, Microsoft, Film Suez, Google; organizaciones de la sociedad civil: Fundación Educando, Fundación Sadosky, Fundación SES, Wikimedia Argentina, Fundación Natura, Chicas en Tecnologías; y jóvenes: Consejo de Adolescentes de Secundaria Mediada por TIC y Gino Tubaro.

Desde Generación Única, no solo se ha puesto en agenda la prioridad de avanzar en garantizar el acceso a la escuela secundaria en los contextos rurales, sino que se ha generado evidencia clave respecto del derecho a la educación. Un corpus de evidencia que permite caracterizar las condiciones de la educación secundaria en los contextos rurales, las modalidades de educación secundaria rural existentes en todo el país (anteriormente citado, elaborado por UNICEF y FLACSO), estimar soluciones de conectividad y el costo de su implementación en escuelas secundarias rurales, caracterizar a las iniciativas desarrolladas desde el ámbito privado y las organizaciones de la sociedad civil destinadas a la educación, las tecnologías y la ruralidad, entre otros documentos clave. Este último trabajo ha permitido mapear un total de 81 iniciativas que se desarrollan de manera simultánea en los territorios rurales, destinadas al fortalecimiento de la educación y el acceso a las tecnologías. Uno de los resultados salientes es la falta de sinergia entre las múltiples iniciativas de los diversos actores, y la necesidad de generar acciones de mayor escala e impacto, lideradas por el Estado (2021).

5. Estado de situación de la educación secundaria rural en la Argentina

Este apartado tiene como finalidad poder dar cuenta de las características del nivel secundario en el ámbito rural, con particular foco en el período de análisis de este trabajo final de maestría que es del 2006 al 2022. No obstante, con el objetivo de poder trazar hacia adelante los desafíos que aún persisten en garantizar el derecho a la educación en los contextos más aislados, también se presentarán los datos más actualizados hasta el momento de la elaboración de la presente tesis.

Para realizar este análisis se utilizaron fuentes de información oficiales del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), del Ministerio de Educación Nacional, como así también se recurrió a las producciones de entidades de investigación y generación de conocimiento que han desarrollado análisis de estas fuentes oficiales con anterioridad.

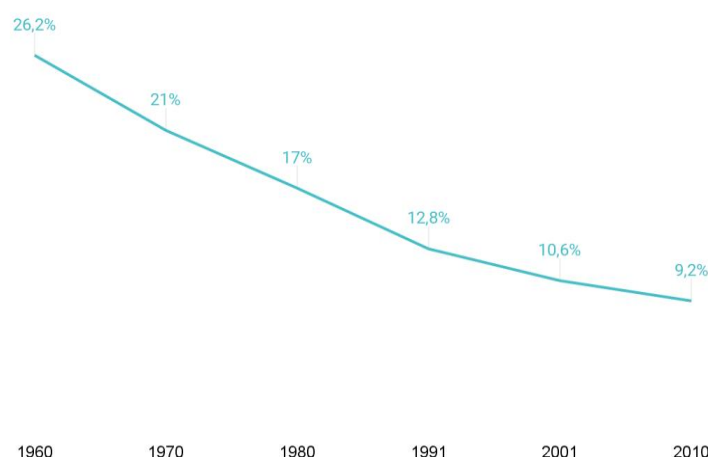
En el apartado sobre el enfoque conceptual que enmarca este trabajo, se ha dado cuenta de la complejidad que asume el concepto de ruralidad. Habiendo abordado en profundidad estas discusiones y adhiriendo a la noción amplia de ruralidades heterogéneas, los párrafos que siguen a continuación se apoyan en la definición sociodemográfica de ruralidad, anteriormente citada que alude a las localidades con menos de 2.000 habitantes. A su vez el INDEC distingue entre población rural agrupada como aquella que habita en estas localidades con menos de 2.000 habitantes, y población rural dispersa como aquella que está conformada por las personas que residen en campo abierto, sin constituir centros poblados. En algunos apartados del análisis se tomará esta distinción.

Asimismo, en consecuencia con los objetivos de este estudio, se focalizará en la caracterización de la población de 12 a 17 años considerada ésta la “*edad teórica*” de asistencia al nivel secundario, desde una perspectiva de inclusión que no solo contemple a aquellos adolescentes que se encuentran transitando su escolaridad si no también aquellos que están fuera de la escuela. Posteriormente, como parte de la caracterización de la educación secundaria en contextos rurales, se hará un recorrido por los indicadores de la oferta educativa y de variación de la matrícula, y brevemente se reseñarán aspectos de las trayectorias escolares y de los resultados de aprendizajes.

5.1. La población de adolescentes en contextos rurales

Según los datos disponibles que corresponden al Censo Nacional de Población de 2010, en Argentina, la población que reside en localidades rurales representa un 9,2% (3.683.559 de habitantes), unos puntos porcentuales menos que en el Censo anterior del año 2001 que representaba el 10,6%. Esta tendencia decreciente se ha sostenido a través de los años, dando cuenta de los procesos de urbanización creciente y de éxodo de las poblaciones de localidades rurales a los centros urbanos. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, en los últimos años también se dieron procesos de éxodo inverso, de poblaciones urbanas a localidades rurales mediante la expansión de las urbanizaciones privadas. Será interesante conocer los datos del Censo realizado en el año 2022 al respecto²⁶.

Gráfico 1. Porcentaje de la población rural respecto de la población total en Argentina entre 1970 y 2010.

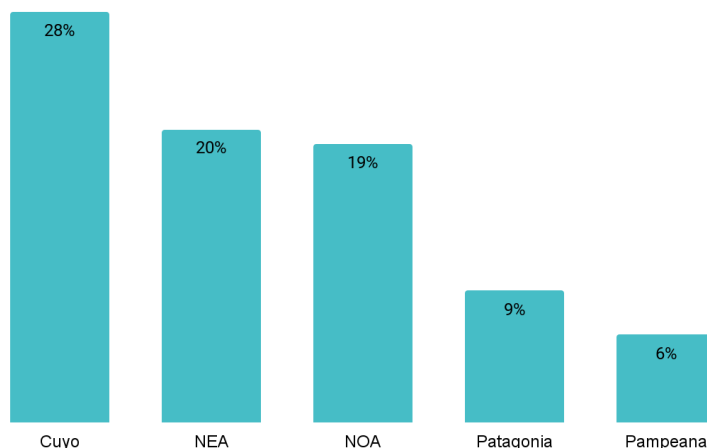


Fuente: UNICEF, Informe de la Educación Secundaria Rural en Argentina, en base a los Censos Nacionales de Población 1970, 1980, 1991, 2001, 2010.

Si se hace una mirada por regiones en la Argentina, se evidencia que según el último Censo Nacional de Población de 2010, la población rural tiene mucha mayor incidencia en la zona de Cuyo, Noreste y Noroeste, donde representa el 28%, 20% y 19% respectivamente. Y una menor incidencia en las provincias de la región Patagónica, donde se asemeja al valor nacional (9%) y en la zona Centro que representa solo el 6% de la población.

²⁶ Que al momento de presentación de esta tesis no había publicado los datos para la población rural.

Gráfico 2. Porcentaje de la población rural según región geográfica. Total país, 2010.

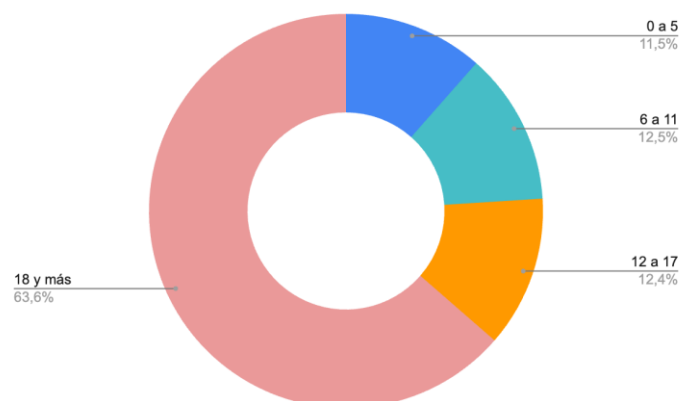


Fuente: Informe Nacional de Indicadores Educativos. Ministerio de Educación Nacional, 2021. En base al Censo Nacional 2010

Ahora bien, para entender cómo se compone esta población rural en términos de grupos de edad y particularmente priorizando a la población adolescentes que habita en estos contextos, nos encontramos con que el grupo poblacional de 12 a 17 años, representa un 12,4% de la población rural total, lo que según el Censo 2010, suponía un total de 456.112 habitantes²⁷. Se puede afirmar, a su vez, que en contextos rurales son más los adolescentes si lo comparamos con el ámbito urbano, donde esta población representa un 10,3%. Y si analizamos la totalidad de adolescentes en Argentina, encontramos que el 10,8% vive en contextos rurales, mientras que el 89,2% pertenece a territorios urbanos.

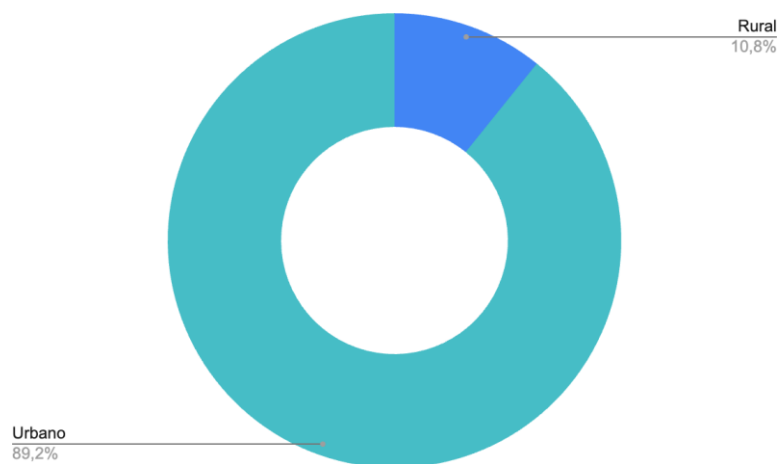
²⁷ * El total de la población de 12 a 17 según el Censo Nacional de Población 2022 es de 4.309.853. Al momento de cierre de la tesis no se publicaron los datos por ámbito urbano y rural. El total de la población en 2010 ascendía a 4.215.957 y sobre ese N se realizó el ejercicio porcentual.

Gráfico 3. Porcentaje de la población rural por grupos de edad. Total país, 2010.



Fuente: UNICEF, Informe de la Educación Secundaria Rural en Argentina. En base al Censo Nacional 2010.

Gráfico 4. Porcentaje de la población de 12 a 17 años según ámbito. Total país, 2010.

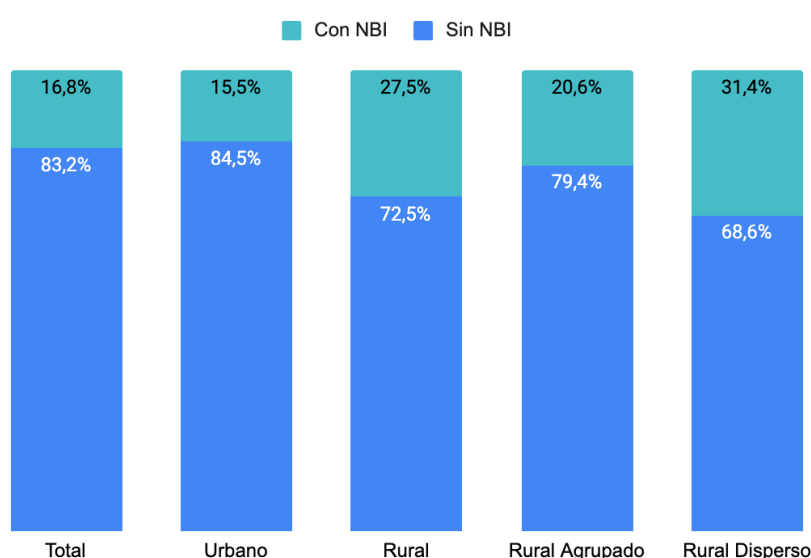


Fuente: Elaboración propia en base al Censo Nacional 2010.

Las condiciones de vida y socioeconómicas de los y las adolescentes que viven en los contextos rurales, dan cuenta de una situación de vulneración de derechos, de privaciones materiales esenciales y de grandes desigualdades respecto del ámbito urbano. Si se toma para

el análisis el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas²⁸ (NBI) desarrollado por el INDEC para dar cuenta de los niveles de pobreza, en el 2010 casi 3 de cada 10 chicos y chicas de 12 a 17 años que vivía en contextos rurales tenía NBI, superando en más de 10 puntos porcentuales a este grupo de edad perteneciente al ámbito urbano. A su vez, se evidencian disparidades al interior de las poblaciones rurales, dando cuenta de la heterogeneidad de estos territorios, incrementando a 31,4% la población de 12 a 17 años en condiciones de pobreza estructural en los casos de las poblaciones que viven en el campo abierto o ruralidad dispersa.

Gráfico 5. Población de 12 a 17 años según NBI y ámbito geográfico. Total país, 2010.



Fuente: UNICEF, Informe de la Educación Secundaria Rural en Argentina. En base al Censo Nacional 2010.

Otro aspecto central que permite caracterizar a la población de 12 a 17 años que vive en contextos rurales, es su pertenencia o no a comunidades de pueblos originarios. En este caso, según el Censo Nacional de 2010 el 5,6% de estos adolescentes se reconoce como descendiente de un pueblo originario, mientras que solo el 2,6% de sus pares urbanos lo hace. Es interesante notar que si bien la cantidad de adolescentes que se perciben como indígenas es mayor en los centros urbanos, el peso relativo es proporcionalmente mayor en los contextos rurales. Una

²⁸ “El concepto de necesidades básicas insatisfechas (NBI) permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos. Por medio de este abordaje se identifican dimensiones de privación absoluta y se enfoca la pobreza como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales”. INDEC: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-47-156#:~:text=El%20concepto%20de%20necesidades%20b%C3%A1sicas,%C3%BAnicamente%20como%20insuficiencia%20de%20ingresos.>

cuestión a destacar en relación a este tema, es que tal como lo demostró Gonzalez (Gonzalez, 2019), existen disparidades entre lo que reporta el Censo Nacional de Población y el Relevamiento Anual de Educación al respecto. Mientras que el primero estima que cerca de 250.000 niños, niñas y adolescentes pertenecían a pueblos originarios (124.452 de los cuales son adolescentes de 12 a 17 años), el reporte del Ministerio de Educación de 2022 asegura que son cerca de 108.000. Esta distancia entre valores puede ser explicada entre otras cosas por la temporalidad de ambos relevamientos, por quien reporta el dato en cada caso (en el caso del RA reporta el o la director/a de escuela, mientras que en el censo responde la persona como responsable del hogar) y por que en el caso del RA se excluye a la población que se encuentra fuera de la escuela. Asimismo, es interesante resaltar las brechas que se observan entre las diferentes regiones del país. Mientras que en la región Patagonia se autoperciben como miembros de pueblos originarios el 15,3% de los y las adolescentes que viven en contextos rurales, en el NOA y NEA lo hacen el 8,4% y el 6,3% respectivamente y en menor medida los adolescentes de Cuyo (3,4%) y de la región Centro (2,1%).

Las y los adolescentes que viven en contextos rurales participan activamente en la reproducción económica y social de sus hogares y lo hacen significativamente en mayor medida que quienes viven en centros urbanos. Este es un aspecto clave a tener en cuenta como parte de la caracterización de la población objetivo de este estudio, en tanto, el involucramiento de las y los adolescentes en actividades productivas, puede incidir negativamente en sus trayectorias escolares. En el año 2010, el Censo identificó que cerca del 30% de los jóvenes de 15 a 17 años que viven en zonas rurales, se encontraban económicamente activas (esto incluye a los que al momento del relevamiento se encontraban trabajando como aquellos que se encontraban desocupados), superando ligeramente a los jóvenes de centros urbanos (24,8%).

Asimismo, la Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA) realizada en el 2016 y 2017, permitió identificar que a nivel nacional 429.000 adolescentes de 16 y 17 años, es decir el 32% de la población de esa edad, realiza algún tipo de actividad productiva, valor que asciende a 44% en el caso de los adolescentes que viven en el ámbito rural, mientras que en el ámbito urbano no alcanza al 30%. La interpretación de estos datos por tipo de actividad también da cuenta de la prevalencia de los jóvenes de ámbitos rurales, tanto en las actividades para el mercado, el autoconsumo y las domésticas intensivas. Así como existen diferencias por ámbito, también lo existen por sexo con una prevalencia de los varones por sobre las mujeres de 4 puntos porcentuales: 33,8% vs. 29,8%.

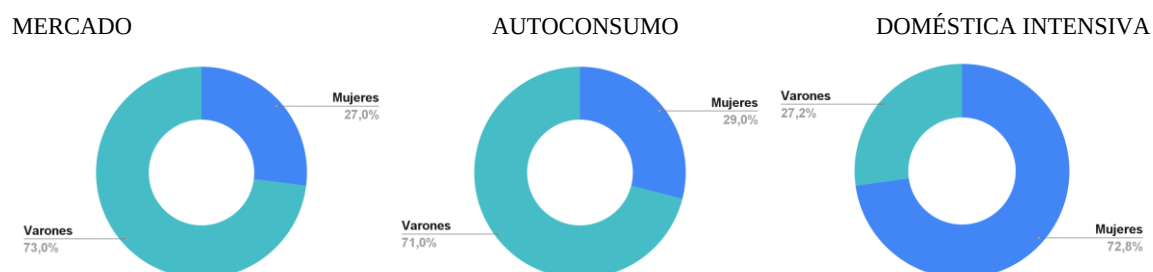
Tabla 1. Porcentaje de participación en actividades productivas según ámbito urbano o rural. Adolescentes de 16 y 17 años. Total del país, Años 2016/2017.

Tipos de actividades	Adolescentes de 16 y 17 años	
	Urbano	Rural
Realizan actividades para el mercado	17,2%	22,8%
Realizan actividades domésticas intensivas	5,3%	17,8%
Realizan actividades para el autoconsumo	12,8%	16,1%

Fuente: Informe Nacional de Indicadores Educativos. Ministerio de Educación Nacional, 2021. En base a EANNA 2016/2017.

Ahora bien, si dentro del universo de adolescentes rurales, analizamos cada tipo de actividad, se evidencian notorias diferencias entre varones y mujeres. Mientras los varones realizan en mayor medida actividades para el mercado y para el autoconsumo, esta tendencia se invierte drásticamente en el caso de las actividades domésticas intensivas que son realizadas en mayor medida por las mujeres. Los datos permiten advertir que existe una importante proporción de adolescentes que viven en contextos rurales que participan de diferentes tipos de actividades productivas, situación que puede restringir sus posibilidades de estudiar y sostener la escolaridad.

Gráficos 6. Distribución por sexo en actividades productivas. Adolescentes de zonas rurales de 16 y 17 años. Total del país, 2017.



Fuente: EANNA Rural 2017, MTEySS.

La situación de maternidad y paternidad adolescentes es otra dimensión clave que opera sobre las posibilidades de acceder y completar la escuela secundaria de adolescentes. Además

de que no existen datos oficiales sobre paternidad adolescente, la responsabilidad sobre las tareas de cuidado de un hijo o hija recae mayoritariamente sobre las mujeres, obturando la posibilidad de acceder a su derecho a la educación. Según los datos censales de 2010, el 10,9% de las adolescentes de 15 a 17 años que residen en zonas rurales eran madres mientras se encontraban en esta situación el 6,8% de contextos urbanos. En las regiones de NOA y NEA, la maternidad adolescente supera la media rural nacional con valores que ascienden a 11,4% y 14,2% respectivamente. Otro indicador más reciente, pero que no permite establecer la distinción urbano/rural es la proporción anual de nacidos vivos, producido por el Ministerio de Salud de la Nación. Según esta fuente, en 2019, el 11,5% de los nacimientos en Argentina, fueron de adolescentes. Asimismo, entre el 2016 y el 2019 se ha observado un 20% de disminución de nacimiento de hijas/os de adolescentes del grupo de 15 a 19 años, mientras que los embarazos no intencionales de las niñas menores de 15 años se han mantenido.

5.2. La educación secundaria en los contextos rurales

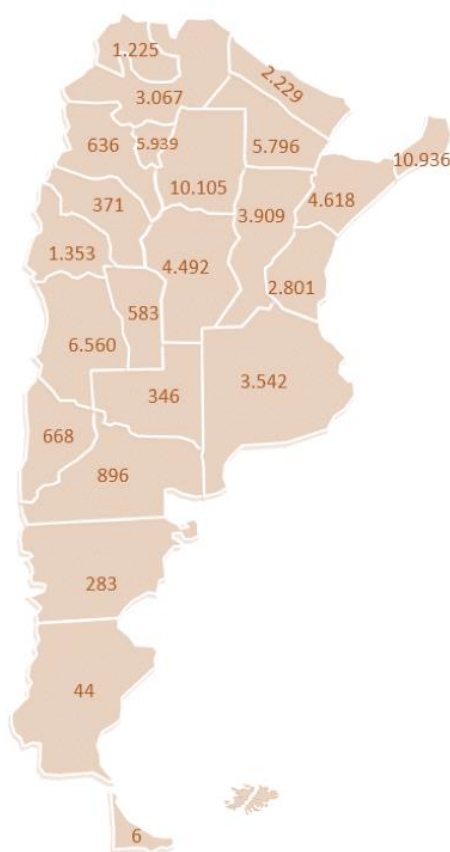
La Ley de Educación Nacional 26.206 establece la obligatoriedad del nivel secundario completo. No obstante, aún en la actualidad, 17 años después de su sanción, persiste como un desafío garantizar el derecho a la educación de todos los adolescentes del país. Según los datos del último Censo Nacional de 2010²⁹, cerca de 93.000 chicos y chicas de 12 a 17 años que viven en contextos rurales se encuentran fuera de la escuela y entre ellos, más de 65.000 pertenecen a parajes rurales. Como puede observarse en el mapa, se da una distribución muy dispersa de población adolescente fuera de la escuela a lo largo de todo el país, exceptuando la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que no tiene territorios rurales, todas las jurisdicciones del país presentan esta situación en mayor o en menor medida. Las provincias de Misiones, Santiago del Estero y Chaco, son aquellas que concentran la mayor cantidad de adolescentes fuera de la escuela en ámbitos rurales, mientras que Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego son las que menos.

La tasa de asistencia escolar en el ámbito rural de los adolescentes de 12 a 17 años es del 79,4%, lo que quiere decir que más de un 20% de chicos y chicas en edad de estar en la

²⁹ Según el Censo Nacional de Población 2022, son más de 300.000 los adolescentes de 12 a 17 años que en total en el país no asisten a la escuela. Los datos de asistencia escolar por edad se publicaron al momento de presentación de esta tesis sin desagregación por ámbito. En ese sentido, a lo largo de la tesis, se presentan los últimos datos oficiales disponibles. Si bien requerirán de una actualización en el mediano plazo, permiten visualizar la situación de la población en su conjunto, y en ese sentido, resultan claves para conocer la situación de aquellos que no son contenidos por las fuentes del sistema educativo que solo considera a estudiantes, docentes e instituciones educativas.

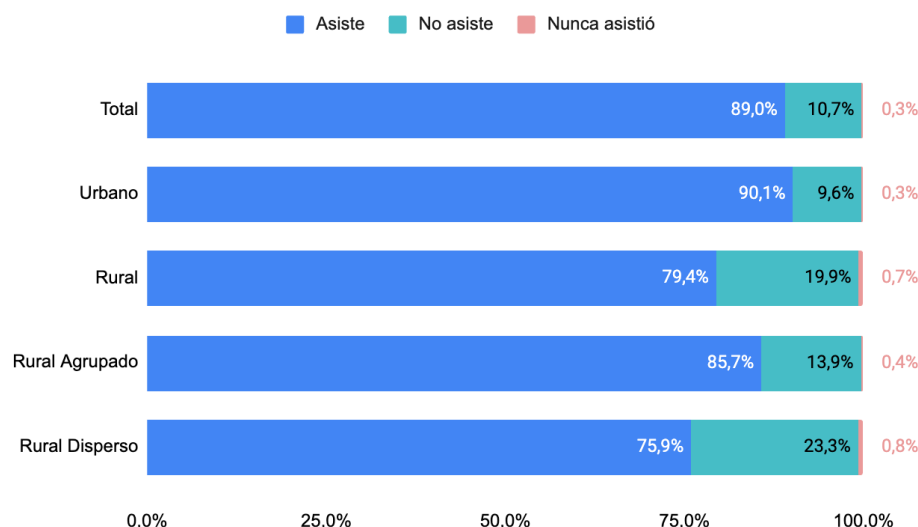
escuela secundaria, no se encuentran efectivamente incluidos en el sistema. Este dato no implica que nunca lo hayan hecho, una parte de ellos, el 20% asistieron alguna vez a la escuela. En relación a la no asistencia, como puede observarse en los contextos rurales es 10 puntos porcentuales mayor que en los contextos urbanos, y al interior de la ruralidad, es en los contextos rurales dispersos donde se da la mayor proporción de adolescentes que no asisten a la escuela (23,3%) aún teniendo la edad para estar escolarizados.

Mapa 1. Cantidad de adolescentes de 12 a 17 años que viven en contextos rurales dispersos y que se encuentran fuera de la escuela por provincia, 2010.



Fuente: UNICEF, en base al Censo Nacional 2010.

Gráficos 7. Tasa de asistencia escolar según ámbito de la población de 12 a 17 años, 2010.

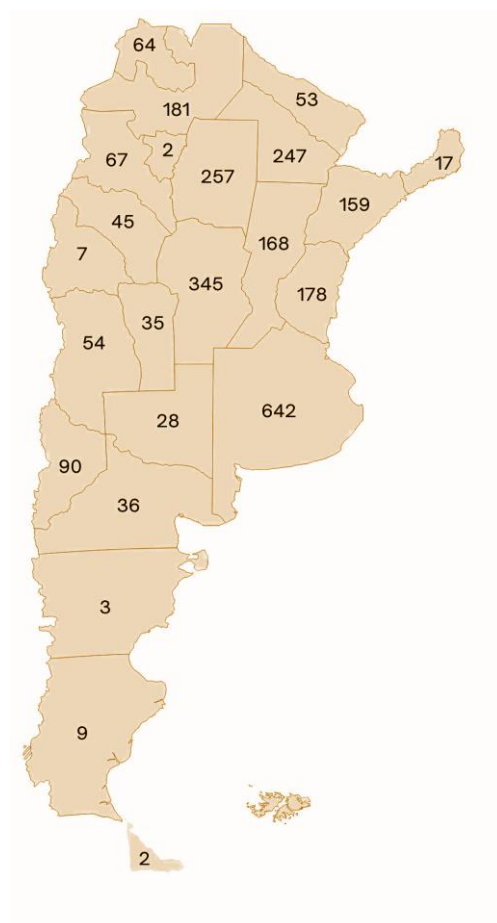


Fuente: UNICEF, Informe de la Educación Secundaria Rural en Argentina, en base al Censo Nacional de Población 2010.

Uno de los principales motivos de esta situación, reside en la falta de oferta educativa para este nivel. Si bien, la cantidad de escuelas ha ido creciendo a lo largo de los años gracias a la iniciativas y financiamientos de los gobiernos provinciales y nacionales -sobre este último caso se profundiza en los capítulos anteriores-, según datos del Ministerio de Educación de la Nación, para el 2022 existían en los contextos rurales 10.259 escuelas primarias frente a 3.554 escuelas secundarias, mostrando una brecha considerable entre ambos niveles educativos. Este dato podría ser explicado por múltiples factores, como por ejemplo el tamaño de las escuelas y el tipo de ofertas, por ejemplo, una escuela secundaria puede recibir estudiantes de más de una escuela primaria. No obstante, resulta elocuente el dato del Mapa Educativo, que evidencia que para el 2019 el 25% (2.689) de las escuelas primarias localizadas en contextos rurales, no contaba con una escuela secundaria en un radio de 10 kilómetros a la redonda, poniendo de relieve la falta concreta de ofertas disponibles y viables para la asistencia de los estudiantes. Esta situación vislumbra los retos que el sistema educativo enfrenta para asegurar el cumplimiento del derecho a la educación para aquellos que viven en los lugares más alejados.

Ahora bien, aún cuando persiste el déficit de escuelas secundarias en estos contextos, es evidente el crecimiento de oferta educativa entre la sanción de la Ley Nacional de Educación, e incluso antes, y los años subsiguientes. En ese sentido, a continuación, se presentarán algunos datos que darán cuenta de esta tendencia incremental tanto de la oferta como de la matrícula.

Mapa 2. Cantidad de escuelas primarias sin escuelas secundarias en un radio de 10km a la redonda por provincia, 2019.



Fuente: UNICEF en base a Mapa Educativo, Ministerio de Educación de la Nación, 2019.

En el Anexo I, puede verse esta información sistematizada por provincia y permite analizar cada caso e identificar situaciones de mayor complejidad, o bien situaciones que están próximas a lograr la meta de una oferta suficiente de nivel secundario para llegar a todas las y los adolescentes de los contextos rurales.

Como se mencionó, en 2022 la educación secundaria en el ámbito rural cuenta según datos del Ministerio de Educación Nacional con 3.554 unidades de servicio, que representan el 26% de las escuelas secundarias, de las cuales el 5% corresponden a escuelas de gestión privada. Dicho de otra forma, el 95% de la oferta de educación secundaria para la ruralidad, es de gestión estatal, lo cual contrasta con el dato a nivel de todo el sistema donde la gestión estatal asume la responsabilidad respecto del 70% de las escuelas y lo que a su vez demuestra un rol

central del Estado en el financiamiento casi absoluto de la modalidad y en su responsabilidad de garantizar la educación en estos contextos.

A su vez, es interesante analizar cómo se comportan los datos de la oferta educativa a lo largo de los años, en tanto a simple vista podría interpretarse una disminución de las unidades de servicio para la educación secundaria, pero en realidad, lo que sucede es una transformación motorizada juntamente por la sanción de la LEN y de las políticas que acompañaron la expansión del nivel.

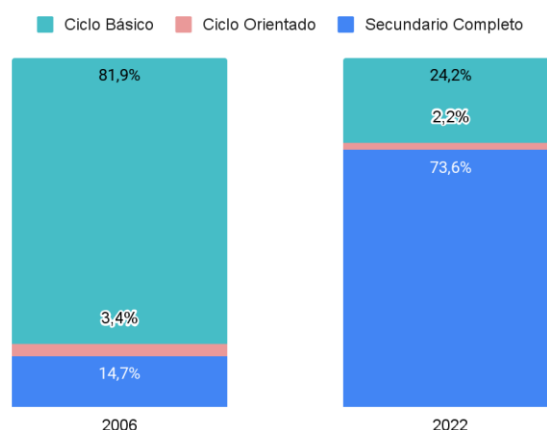
En este marco, si analizamos la cantidad de unidades de servicio podemos ver que entre 2006 y 2022 existe una disminución del total de unidades en un 33,3%, pero mientras las unidades de Ciclo Básico y Ciclo Orientado independientes decrecen en un 80,3% y 56,4% respectivamente, el crecimiento de las unidades de servicio que ofrecen secundaria completa crecen en un 223,5%. Como veíamos en apartados anteriores del trabajo, la Ley Federal de Educación y las acciones desplegadas por el Proyecto 7 han operado generando un crecimiento de ofertas de la EGB3, equiparables con el último año del primario y el Ciclo Básico del nivel secundario. La ampliación de la obligatoriedad y la creación de la Modalidad Rural a partir de la sanción de la LEN generó no solo la creación de nuevas escuelas sino también una readecuación de las ofertas existentes de ciclo básico y ciclo orientado que se unificaron e integraron para ofrecer el nivel educativo de forma completa.

Tabla 2. Cantidad de unidades de servicio con oferta de nivel secundario en el ámbito rural, según ciclos, años 2006 y 2022. En absolutos y porcentajes.

	TOTAL	Ciclo Básico	Ciclo Orientado	Secundaria Completa
2006	5331	4368	179	784
2022	3554	861	78	2615
Variación %	-33,3%	-80,3%	-56,4%	223,5%

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual 2006 y 2022.

Gráfico 7. Porcentaje de unidades de servicio con oferta de nivel secundario en el ámbito rural según ciclo, años 2006 y 2022.



Fuente: Elaboración propia, en base a Relevamiento Anual 2006 y 2022.

Asimismo, si observamos la distribución de unidades de servicio del nivel secundario según el tipo de oferta que brindan, nos encontramos que mientras en 2006 cuando regía la LFE la gran parte de la oferta del nivel secundario estaba dada por las unidades que ofrecían el ciclo básico (81,9%), en 2022, nos encontramos con una mayor parte de escuelas secundarias completas (73,6%).

En este punto, resulta interesante retomar el documento desarrollado por UNICEF y FLACSO (2020), acerca de la diversidad de formatos organizacionales y pedagógicos que existen en la educación secundaria bajo modalidad rural en la Argentina, en tanto da cuenta de la complejidad que supone la transformación de la oferta del nivel que devino a partir de su escala requerida primero a partir de la LFE y posteriormente con la obligatoriedad de la secundaria completa con la LEN, acompañada por las normativas y políticas que fortalecieron la escuela secundaria en la ruralidad. Las jurisdicciones, que a su vez contaban con sus propias ofertas de nivel secundario, como se ha visto en capítulos anteriores, avanzaron en la configuración de formatos posibles a partir de la oferta existente y de las características de sus territorios. En ese marco, el estudio identificó 41 tipos organizacionales y pedagógicos en función de las formas en que cada provincia los nombra. Estos formatos pueden ser reagrupados en 3 tipos ideales que las Pinkasz, Terigi y Montes (2020) identifican como “institución determinante”, “de alternancia”, “organización sede-anexo/agrupado” y otras ofertas variadas. En el primer caso, refieren a las escuelas secundarias organizadas de la forma que lo hacen las escuelas secundarias comunes urbanas, de forma graduada y con un ordenamiento y designación de docentes por currículum; en el caso de las de alternancia,

refiere como ya se ha ampliado con las EFA o la escuela de alternancia de Santa Fe, a las instituciones que alternan períodos de presencialidad en la escuela, con períodos de trabajo autónomo y a su vez, supone un alto involucramiento de la comunidad y las familias en la organización institucional; y en el caso de las escuelas organizadas por sede anexo o agrupamientos, refiere como en el caso de las UGL o de las Secundarias Rurales Mediadas por Tecnologías a formatos que se organizan en función a una disposición territorial con una escuela central que coordina institucional y pedagógicamente el funcionamiento de sedes anexas distribuidas en el territorio.

Por otro lado, respecto de las condiciones de acceso a servicios básicos e infraestructura de los establecimientos educativos del nivel secundario, los datos de los cuestionarios complementarios de Aprender 2019, revelan amplias disparidades entre las escuelas rurales y las urbanas, presentando situaciones de grandes privaciones en el caso de las primeras. Por dar algunos ejemplos, de las escuelas que participaron del operativo, el 43% no dispone de cloacas o desagüe por red, lo que representa el 85% de las escuelas secundarias rurales, y el 29% de las urbanas. En relación al acceso al agua por red pública, mientras el 10% de las escuelas urbanas no cuentan con este servicio, esto supone más del 35% de las escuelas secundarias rurales. En cuanto al acceso a la conectividad a Internet, el 7% de las escuelas urbanas no cuenta con este servicio frente a un 29% en el caso de las escuelas secundarias rurales. Sobre este servicio vale decir que el acceso a internet no refleja el tipo de uso que habilita, en tanto aquí se reportó algún tipo de servicio sin establecer distinciones entre usos pedagógicos, administrativos ni la calidad del servicio (Aprender, 2019).

En lo que respecta a la matrícula del nivel secundario en contextos rurales, nos encontramos con que para el 2022 asisten a escuelas secundarias rurales 289.263 estudiantes, lo que representa un crecimiento en relación a los 219.068 del 2006. Este crecimiento se explica en gran medida por el incremento de estudiantes del ciclo orientado que incrementa en un 161%. A su vez, puede observarse que, si bien el ciclo básico representa la mayor proporción de la matrícula del nivel secundario, entre el 2006 y el 2022 pierde su peso relativo en comparación con el ciclo orientado. Pasó de representar el 76% a representar el 52%.

De esta forma, se corrobora que la reducción de unidades de servicio, producto principalmente de la integración de los ciclos básicos y ciclos orientados independientes, no significó una reducción de la matrícula, si no por el contrario, un incremento especialmente en los últimos años del nivel.

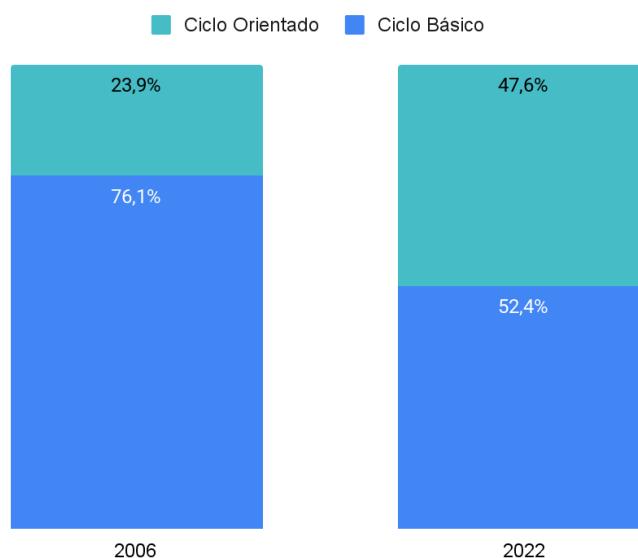
Tabla 3. Cantidad de estudiantes de nivel secundario en el ámbito rural, según ciclos, años 2006 y 2022. En absolutos y porcentajes.

	TOTAL	Ciclo Básico	Ciclo Orientado
2006	219068	166652	52416
2022	289263	151582	136820
Variación %	32%	-9,0%	161%

Fuente: Elaboración propia en base a Relevamiento Anual 2006 y 2022.

Nota: Existe una variación de 861 estudiantes en las bases de datos del Relevamiento Anual 2022 entre el total de estudiantes reportados en los cuadros generales y la cantidad publicada en las bases de datos nominales por escuela. Para este ejercicio, se tomó el total publicado en los cuadros generales y se realizó un ejercicio de aproximación teniendo en cuenta la estructura del nivel secundario (5 y 6 años) de cada provincia, según corresponda.

Gráfico 8. Porcentaje de estudiantes de nivel secundario en el ámbito rural según ciclo, años 2006 y 2022.



Fuente: Elaboración propia, en base a Relevamiento Anual 2006 y 2022.

5.3. Las trayectorias escolares y los aprendizajes de los adolescentes que viven en contextos rurales.

Indicadores de trayectoria educativa

Los aspectos que caracterizan a la población adolescente que vive en contextos rurales, dan cuenta de una combinación de factores de necesidades básicas insatisfechas y falta de oferta educativa del nivel secundario, que operan como obstáculos para sus trayectorias escolares. Esto se refleja en varios de los indicadores que muestran el tránsito de los estudiantes que efectivamente se encuentran en el sistema educativo que desarrolla el Ministerio de Educación Nacional mediante el Relevamiento Anual. En lo que respecta a la sobreedad, que refiere a las y los estudiantes que cursan un año de estudio por encima de la teórica, en 2022 representa 3 de cada 10 estudiantes de escuelas secundarias de ámbito rural. Esto refleja no solo situaciones de repitencia, que en el caso de los estudiantes rurales y urbanos es ronda el 10% sin mostrar disparidades entre unos y otros, sino particularmente de trayectorias interrumpidas, asociadas a los factores anteriormente descritos como la activa participación en la reproducción económica y social de sus hogares, el desarrollo de tareas de cuidado, entre otras.

Asimismo, otro indicador que ilustra los desafíos que atraviesan las y los adolescentes que viven en contextos rurales para transitar su escolaridad es el que se expresa en el indicador de estudiantes salidos sin pase, que refleja a aquellos que estando matriculados, dejaron de asistir a clases sin pedir un pase a otra escuela, durante el año escolar. En el caso de las escuelas secundarias rurales, esto representa a casi el 5% de los estudiantes, duplicando lo que sucede en los centros urbanos.

Por último, en lo que respecta a la tasa de egreso, también se expresan disparidades entre el ámbito urbano y rural. Este indicador revela *“la capacidad del sistema de retener a los alumnos desde el primer año hasta la finalización del nivel, indicando la magnitud de los egresos de la cohorte considerada y teniendo en cuenta la cantidad de repeticiones producidas durante esa trayectoria”* (UNICEF, 2019, pág. 88). En el caso de las escuelas secundarias del ámbito rural, se evidenció una mejora entre 2007-2017 con un incremento que fue del 25% al 46,1%. Sin embargo, aún sigue siendo más baja que en el ámbito urbano, donde la tasa de egreso es del 51,5% (RA, 2017).

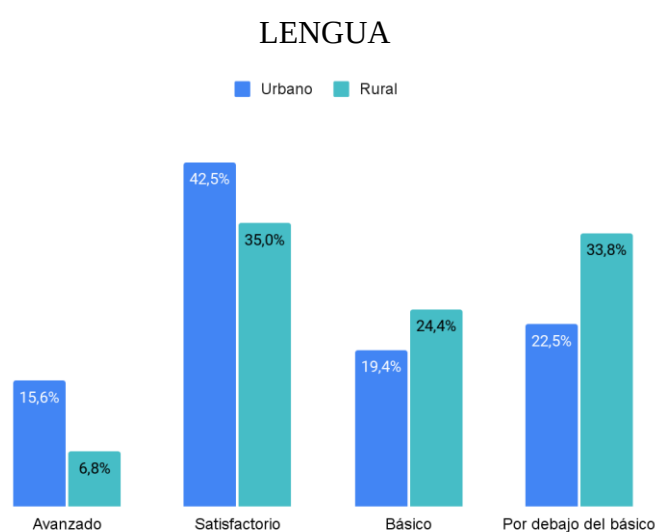
Logros de aprendizaje en el nivel secundario en los contextos rurales

Otro aspecto clave que permite caracterizar a la educación secundaria en el ámbito rural son los resultados de las pruebas de aprendizaje estandarizadas realizadas a nivel nacional. Los datos del Aprender 2022, cuyas pruebas de Lengua y Matemática fueron aplicadas de forma censal a los estudiantes del último año del nivel secundario, es decir, 5to o 6to año según la estructura curricular de cada jurisdicción, muestran disparidades entre las y los estudiantes según el ámbito donde se emplazan sus escuelas.

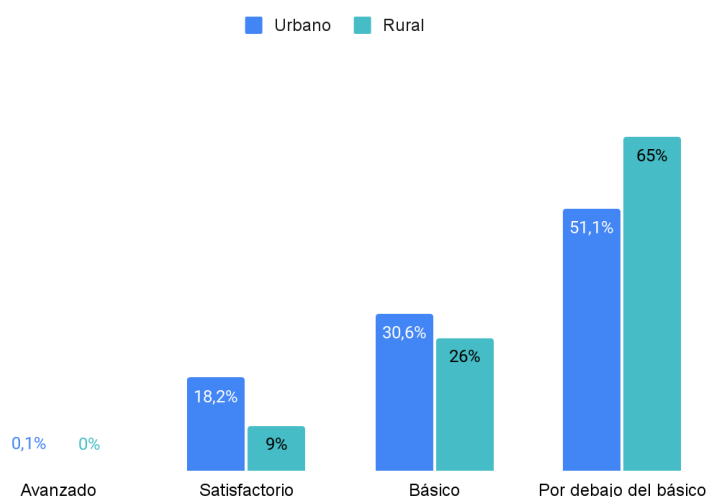
En lo que respecta a las pruebas de Lengua, puede observarse que en los desempeños avanzado y satisfactorio, los estudiantes del ámbito urbano presentan una mayor proporción que los estudiantes del ámbito rural, invirtiéndose esta relación en los niveles básico y por debajo del básico, donde los estudiantes del ámbito rural tienen mayor prevalencia.

En las pruebas de Matemáticas, se puede observar mayores desafíos en general para la totalidad de los estudiantes, sin embargo, nuevamente, los estudiantes del ámbito rural presentan mayores dificultades al momento de realizar la prueba. La mayor disparidad que se evidencia es en el caso de los estudiantes que demostraron desempeños por debajo del nivel básico, que en el caso de quienes viven en el ámbito rural, representa al 65%, frente al 51,1% de quienes viven en centros urbanos.

Gráfico 9. Nivel de desempeño en Lengua y Matemáticas en estudiantes del nivel secundario según ámbito, 2022.



MATEMÁTICAS



Fuente: Elaboración propia, en base a Aprender 2022, MEN.

Asimismo, los resultados de Aprender 2022, permiten poner de relieve el impacto de la pandemia en el deterioro de los aprendizajes de las y los adolescentes de nivel secundario. En el caso de Lengua, los estudiantes del ámbito rural que se ubicaban en el grupo de menor desempeño (básico y por debajo del básico) en el 2019 había sido el 55,2% y este valor pasó a 58,2% en el 2022. En el caso de Matemática, pasó de 84,2% a 91%, un dato que da cuenta de una reducción del nivel de desempeño que se incrementó en casi 7 puntos porcentuales. No obstante, esta situación que se observa en el ámbito rural, se ha dado con mayor incidencia en los casos de estudiantes del ámbito urbano, observándose mayores niveles de deterioro de los aprendizajes (MEN, Aprender, 2022).

6. Conclusiones: Desafíos para escalar y fortalecer la secundaria en los contextos rurales

En el marco de la extensión de la obligatoriedad del nivel secundario, a partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación de 2006, muchos fueron los esfuerzos que, desde los gobiernos educativos en sus diferentes niveles de gestión, se llevaron a cabo para garantizar la oferta del nivel, allí donde antes no existía. El caso de la educación rural es paradigmático en este aspecto, dado que el desafío se conforma complejo desde sus inicios, en tanto históricamente la política educativa de nuestro país no preveía que la escuela secundaria se ofreciera en estos contextos (Tedesco, 2009). Concebir la educación como derecho y preestablecer obligatoria a la secundaria planteó una exigencia a los tomadores de decisiones en el campo educativo, de llegar a aquellos lugares más recónditos. En ese sentido, las normativas y proyectos analizados en este documento buscaron promover la ampliación de la oferta de nivel secundario (Feldfeber y Gluz, 2011) en zonas rurales y a su vez, generaron desde la política pública nacional, los lineamientos para definir modelos educativos apropiados al contexto y los sujetos, para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación.

Como se ha analizado a lo largo de este trabajo, las políticas educativas y normativas llevadas adelante para el nivel secundario en el ámbito rural, tuvieron el propósito de superar el aislamiento relativo de comunidades, escuelas, docentes y estudiantes a través de la conformación de agrupamientos o redes y a su vez, de promover el desarrollo de modelos pedagógicos e institucionales que contemplaran la particularidad de la organización específica de las escuelas rurales que, por contar con matrículas reducidas, conforman grados múltiples o pluriaños. Estos preceptos interpelan al sistema educativo tradicional y habilitados por la ley vigente, proponen adecuaciones y transformaciones en la organización institucional y pedagógica. Este tipo de innovaciones que se dan en el marco de la educación rural y que han sido motivados por la extensión de la obligatoriedad escolar a partir de 2006, delinean un camino para la educación secundaria en general.

Varios son los autores que han venido trabajando en torno a los desafíos que ha supuesto la obligatoriedad de la escuela secundaria y la necesidad del sistema de dar respuesta a un nuevo público que se incorpora –y se debe incorporar- al nivel. En “Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles” (Terigi, 2008), su autora nos da una pista para pensar cuáles son esos condicionantes duros de la escuela secundaria que conforman su patrón organizacional y que, de alguna manera, desde la experiencia concreta de la educación rural se han ido modificando. Estas transformaciones que

a través de la organización del pluri-año invitan a replantear la clasificación de los currículos, la designación de los docentes por especialidad y en horas de clase, obedecen a la necesidad de responder desde el sistema a los requerimientos de sus destinatarios. Una escuela secundaria organizada bajo el supuesto urbano, no es posible de ser llevada a cabo en el contexto rural: no solo por las características propias del territorio –difícil acceso a las escuelas, caminos que se obstruyen ante crecidas de ríos o derrumbes, falta de acceso a servicios básicos- sino especialmente por las características de los y las jóvenes que en su mayoría participan de la reproducción económica y social de sus familias, que en muchos casos son padres o madres y que distan ampliamente del tipo ideal de sujeto moderno escolarizado (Terigi y Baquero, 1996). *“No hay la menor posibilidad de que unas políticas que sólo busquen ampliar la cobertura del nivel secundario (construyendo más escuelas, formando más profesores, distribuyendo más becas) alcancen la meta de la universalización, porque el formato tradicional hace tiempo que muestra sus dificultades para albergar nuevos públicos; sin desconocer el agravamiento de las condiciones de pobreza de vastos sectores de la población, hay también razones escolares, razones pedagógicas, por las cuales, en los últimos años, más vacantes en la escuela secundaria no han traído como consecuencia más egresados del nivel, mejor formados”* (Terigi, 2008, pág. 66). Entonces es necesario ampliar la cobertura y es fundamental ajustar el modelo institucional y pedagógico para poder llegar a todos.

Asimismo, hay consenso respecto de que los cambios en el formato de educación secundaria no son exclusivamente pedagógicos, no pueden entenderse los componentes del sistema educativo como elementos separados e independientes. Por el contrario, cada pieza es interdependiente y es fundamental tener esto en cuenta para dimensionar lo que supone proponer cambios a la estructura. Por ejemplo, llevar adelante un formato escolar organizado en pluri-años, exige una normativa que acompañe la designación del docente a cargo, supone un trayecto formativo inicial y de profesionalización docente específico, implica el desarrollo de materiales educativos situados, entre otras cosas. Es decir, *“una innovación en el plano pedagógico arrastra o debería arrastrar modificaciones correlativas en aspectos de la administración escolar (...), y que constituye un severo error de política educativa confinar estas otras modificaciones al terreno de lo meramente formal, o pensar que puede posponérselas para un momento posterior de la implementación”* (Terigi, 2008, pág. 68). En este sentido, las políticas y proyectos analizados se propusieron abordar los diferentes aspectos involucrados, aunque los avances se dieron de formas diferenciadas y aún existen desafíos para institucionalizar los modelos educativos alternativos a la secundaria común para los contextos

rurales. El marco legislativo nacional habilita la definición de estos ajustes y varias son las provincias que avanzan en procesos crecientes de transformación del nivel secundario, pero persisten obstáculos burocráticos, normativos y de consenso en el nivel jurisdiccional, que demoran la consolidación de nuevos modelos institucionales y pedagógicos.

En materia de legislación, la sanción de la LEN –entre otras leyes como la de Financiamiento Educativo-, y las Resoluciones del Consejo Federal de Educación analizadas, se consagraron como instrumentos oficiales y legítimos destinados a subsanar algunos retrasos en términos prescriptivos y concretos que había supuesto la Ley Federal de Educación durante los 90. La legislación llevada adelante en los últimos 20 años consolida aspectos relativos a la gestión federal y descentralizada de la educación y paralelamente otorga un rol de “*mayor protagonismo al Estado Nacional en lo relativo a la direccionalidad de la política educativa y, a los intentos de integración del sistema*” (Feldfeber y Gluz, 2011, pág. 347). Las políticas y proyectos educativos que fueron el foco de esta investigación se llevaron adelante desde el nivel nacional en articulación con los gobiernos educativos de las diferentes provincias. Es decir que no se conformaron como una receta definida, sino que plantearon un conjunto de orientaciones que a su vez eran flexibles de ser adaptadas a las particularidades jurisdiccionales. En algunos casos como el Proyecto Horizontes y PROMER I con mayor liderazgo de nación y acompañamiento a las provincias, y los casos de SR2030 y PROMER II, con menor presencia nacional. No obstante, las dificultades vinculadas con la articulación entre las políticas nacionales y jurisdiccionales para garantizar el derecho a la educación son una problemática que excede el campo educativo y se vincula, entre otras cosas, con el régimen de coparticipación federal (Morduchowicz, 2002). Es decir que aunque existan líneas de acciones y recursos promovidos desde el Estado Nacional, la capacidad de implementación y puesta en marcha de las acciones encontrará un potencial limitante en las particularidades y posibilidades diferenciadas de cada una de las provincias para llevarlo a cabo. Características signadas no solamente por la disponibilidad de recursos y equipos técnicos sino también por las relaciones políticas establecidas con el gobierno nacional, por la agenda de prioridades establecidas en el gobierno provincial y por el recorrido histórico político que la educación secundaria ha tenido en cada jurisdicción.

En este contexto que expresa las particularidades de un sistema educativo federal, la ley de educación vigente, le otorga al MEN la responsabilidad de fijar la política educativa, controlar su cumplimiento a los fines de consolidar la unidad nacional y respetar las particularidades de cada provincia (Artículo 5). Esto implica ser el garante del derecho a la

educación “con igualdad de oportunidades y posibilidades sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales” mediante “políticas universales y estrategias pedagógicas y de asignación de recursos que otorguen prioridad a los sectores más desfavorecidos de la sociedad” (Art 11). A su vez, tiene la función de fortalecer las capacidades de planificación y gestión educativa de los gobiernos educativos provinciales y de coordinar y gestionar la cooperación internacional. En este sentido y en relación con la educación secundaria en los contextos rurales que ha crecido ampliamente en los últimos años, su rol es clave para sopesar las desigualdades educativas, mejorar los indicadores de trayectorias escolares y los resultados de aprendizajes y llegar a los y las adolescentes de los territorios más alejados.

Según los datos analizados, en la Argentina cerca de 70 mil adolescentes que residen en estos contextos se encuentran fuera de la escuela, unas 2.689 escuelas primarias que no tienen una escuela secundaria en un radio de 10km a la redonda y aún hay 861 escuelas secundarias que solo ofrecen el ciclo básico y unas 78 escuelas el ciclo orientado, es decir, ofertas incompletas de un nivel educativo obligatorio. Esta información nos permite realizar una aproximación de la oferta educativa que se necesitaría crear para llegar al universo de adolescentes, como lo ha hecho la escuela primaria a mediados del siglo pasado. Si bien es cierto que la falta de oferta no es el único motivo que excluye a las y los adolescentes del sistema educativo, es condición de posibilidad ineludible para garantizar este derecho básico.

Para complejizar esta conclusión sería fundamental conocer qué supone en términos de inversión y viabilidad, en función de las características sociodemográficas y geográficas de cada uno de los territorios, de la matrícula potencial, de la oferta educativa cercana, de los modelos institucionales y pedagógicos posibles de implementación. El documento de UNICEF y FLACSO (2020), nos ha permitido vislumbrar la diversidad de ofertas existentes que dan cuenta de la heterogeneidad de los territorios rurales y a la vez de los procesos diferenciados de avance o “a la deriva” en términos de Plencovich, de la oferta del nivel secundario en las zonas rurales de las diferentes provincias.

La Ley de Educación Nacional, las consecuentes resoluciones del Consejo Federal de Educación, la conformación de la modalidad de educación rural, los financiamientos del PROMER I y II y los proyectos Horizontes, PBL y SR2030, y anteriormente el Proyecto 7, reflejan que durante las primeras dos décadas del 2000, aún con variaciones en los enfoques de las políticas educativas, en los niveles de inversión y priorización y en el rol del gobierno central, el Estado Nacional llevó adelante un accionar que impulsó avances significativos. La

combinación de los diferentes factores: normativa, proyectos, equipos técnicos y financiamiento, permitieron durante casi 20 años avanzar en el fortalecimiento de la escuela secundaria rural.

Hoy, pandemia mediante, a casi 30 años de la sanción de la LEN y a poco de llegar al 2030 y el desafío de cumplir con el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 4, las acciones destinadas desde el gobierno educativo nacional a la secundaria en contextos rurales perdieron la centralidad que supo tener. La disponibilidad de un financiamiento específico como el PROMER, explica la oportunidad de avanzar en esta agenda mientras estuvo activo, pero también refleja que una vez concluido su tiempo de ejecución no se logró establecer una política nacional de Estado, con financiamiento propio para cumplir con la meta comprometida de garantizar el derecho a la educación secundaria para todos, más allá del lugar donde vivan.

Las provincias avanzan y hay múltiples ejemplos de ello, en ofertas que buscan llegar a todos los territorios, pero estos son esfuerzos sopesados por las posibilidades diferenciadas que en términos de recursos tiene cada jurisdicción. En ese sentido, desde el nivel de gobierno nacional se pueden llevar adelante una serie de acciones para continuar por el camino iniciado y acompañar a los gobiernos educativos jurisdiccionales, en este proceso de escala, ampliación y fortalecimiento de la escuela secundaria en los contextos rurales, difícil pero posible:

- **Definir una política de Estado sobre la Educación Secundaria en contextos rurales**, que se base en las estructuras y lineamientos ya definidos y acordados en el marco del Consejo Federal de Educación, que recupere las experiencias locales, que asegure la articulación entre el nivel secundario, la Coordinación Nacional de Educación Rural y de Educación Intercultural y Bilingüe. Que fortalezca el rol de dicha Coordinación, desde donde se trace una hoja de ruta que permita alcanzar la meta de asegurar la educación secundaria en todas las localidades y parajes rurales del país y se coordine el plan de acción nacional. Que desde el presupuesto educativo nacional se asegure un financiamiento específico para desarrollar estas líneas de acción.
- **Brindar acompañamiento y asistencia técnica a los equipos de educación rural de las provincias.** En la mayoría de los casos, el trabajo de los equipos locales en las provincias está focalizado en el acompañamiento a las escuelas, una función clave que ocupa en gran parte la totalidad del tiempo de los equipos de educación rural. En ese sentido, el acompañamiento y asistencia técnica que

puede brindar el equipo de la Coordinación de Educación Rural desde el Ministerio de Educación de la Nación es clave. Para eso es fundamental fortalecerlo, generando planes de acción anuales por provincia, región o temática, asegurando la disponibilidad de fondos para llevar adelante las actividades de asesoría en territorio y consolidando la red de referentes de educación secundaria rural interprovincial.

- **Contribuir al proceso de institucionalización de los modelos de educación secundaria alternativos para los contextos rurales.** Uno de los grandes desafíos que irrumpieron con el avance de los nuevos modelos pedagógicos e institucionales del nivel secundario, es la necesidad de formalizar e institucionalizar su implementación. Es cierto que, para facilitar su puesta en marcha, resultan operativas las figuras de “proyecto especial” o “escuela experimental”, no obstante, es necesario profundizar su integración en el sistema educativo formal que le de sostenibilidad en el largo plazo. En ese sentido, las normativas nacionales habilitan a las provincias a avanzar en adecuaciones reglamentarias para generar estos avances, muchas de ellas lo han hecho. No obstante, es clave para que ese proceso sea perdurable, involucrar a los diferentes actores del sistema educativo y lograr consenso respecto de las particularidades que adquieren los modelos de educación secundaria para los contextos rurales: sindicatos y agrupaciones docentes, directivos, equipos de supervisión territorial, familias y estudiantes.
- **Desarrollar y difundir documentación técnica para la implementación de diferentes modelos pedagógicos e institucionales.** Mediante un repositorio accesible y público, consolidar y sistematizar documentación técnica elaborada por el propio Ministerio, por las provincias, por la academia, por organismos de cooperación y fuentes internacionales, que den cuenta de aspectos clave para la implementación de modelos de educación secundaria en contextos rurales. El repositorio, a su vez, podría reunir la normativa provincial pertinente, las evaluaciones de los modelos y producción científica sobre educación secundaria en contextos rurales.
- **Producir materiales pedagógicos para la educación secundaria en contextos rurales en aulas pluriaño para el ciclo básico y el ciclo orientado.** Esta línea de acción ha sido ampliamente desarrollada desde el Ministerio de Educación Nacional, principalmente desde todos los materiales elaborados en

el marco del Proyecto Horizontes y posteriormente los aportes de Secundaria Rural 2030. Con este claro antecedente, sería clave fortalecer al equipo técnico de contenidistas para la elaboración de materiales pedagógicos actualizados en múltiples formatos, la revisión de las producciones existentes, la asistencia técnica a los equipos provinciales para la adecuación de los materiales o la elaboración de producciones propias.

- **Fortalecer la formación de docentes y directivos para el nivel secundario en la ruralidad y la profesionalización de los perfiles no docentes.** Aunque se han desarrollado iniciativas en los últimos años, como por ejemplo el Diplomado de Educación Secundaria Rural llevado adelante como producto de la cooperación entre UNICEF, el Ministerio de Educación Nacional a través de la Coordinación de Educación Rural, el INFOD y la Universidad Pedagógica Nacional, es fundamental reforzar la oferta de trayectos formativos oficiales para ejercer la docencia en secundarias localizadas en contextos rurales. Por lo general, los perfiles de los docentes que ejercen estas funciones corresponden a docentes formados para la escuela urbana. Es preciso consolidar las formaciones sobre la enseñanza en aulas pluriaño, con propuestas cicladas, sobre el uso de las tecnologías en estos contextos, la articulación con las comunidades, la recuperación de los saberes de las y los estudiantes. Asimismo, en lo que respecta a la formación de los equipos directivos, la implementación de modelos pedagógicos e institucionales en contextos rurales, adquieren características propias que suponen unas prácticas específicas de gestión y liderazgo, tanto para la gestión institucional al interior de la escuela, como en articulación con los otros niveles educativos presentes en el territorio y con las comunidades, referentes locales y familias. Por último, es importante realizar un aporte a la profesionalización de los perfiles idóneos que desarrollan una tarea educativa en las escuelas secundarias como los auxiliares docentes indígenas. En muchos casos realizan formaciones pedagógicas habilitantes de la función, pero es necesario reforzar la formación permanente de estos perfiles para que puedan llevar adelante su tarea.
- **Favorecer la cooperación y el intercambio subnacional.** Como parte de la estrategia de consolidación de la red por la educación secundaria en contextos rurales, desde el gobierno nacional se cuenta con la capacidad para promover instancias de cooperación e intercambios entre las provincias. En un escenario

de múltiples realidades jurisdiccionales de implementación de modelos de escuela secundaria en contextos rurales, compartir lecciones aprendidas en el proceso de implementación y gestión entre diferentes provincias, resulta una oportunidad estratégica en las instancias de diseño y planificación de políticas.

- **Priorizar la educación secundaria en contextos rurales en las estrategias de articulación multisectorial, financiamiento externo y cooperación internacional.** Los diagnósticos dan cuenta que la educación en el ámbito rural se encuentra en una situación de desventaja respecto de la educación en el ámbito urbano. Estas brechas se evidencian en el nivel secundario tanto en relación con el acceso a la escuela por la falta de oferta educativa, a los indicadores de trayectoria escolar y los de aprendizajes. Asimismo, en las comunidades rurales, se encuentran los mayores focos de pobreza y vulneración de derechos básicos de la población. Esta situación convierte a la escuela secundaria en espacios rurales como un tema prioritario de la agenda de derechos. En ese sentido, superar estas desigualdades requiere del esfuerzo, trabajo e inversión multisectorial que priorice el desarrollo de las adolescencias y comunidades rurales y el cumplimiento de los derechos básicos en el marco de la agenda por los ODS 2030. Se necesitan entonces articulaciones no solo con organismos de financiamiento multilateral o cooperación internacional, sino también con áreas de gobierno estratégicas en la agenda de ruralidad, tecnología e infraestructura (INTA, ARSAT, ENACOM, Secretaría de Innovación Pública, Ministerio de Economía, entre otras), los gobiernos provinciales, organizaciones de la sociedad civil integrando allí a fundaciones y asociaciones, organizaciones territoriales, comunidades organizadas y sindicatos docentes, la academia e instituciones productoras de conocimiento y evidencia, las organizaciones juveniles y de estudiantes.
- **Generar evidencia clave y con actualización periódica sobre territorios, escuelas, equipos institucionales y estudiantes.** Está claro que esta es una línea ampliamente desarrollada desde el Ministerio de Educación Nacional. El relevamiento de Escuelas Rurales (RER I y II) ha sido un instrumento clave para la planificación de la política educativa en el período analizado. Información que ya no se encuentra disponible ni accesible. Para generar una hoja de ruta de acciones que permitan alcanzar la meta de universalizar y fortalecer la escuela secundaria en los contextos rurales, es imprescindible contar con información

específica que describa por un lado a los estudiantes y docentes que se encuentran en las escuelas, y también que permita realizar una caracterización de las condiciones de infraestructura, de acceso a servicios básicos y a conectividad de los edificios educativos en la ruralidad y de los atributos sociodemográficos, geográficos, viales, de infraestructura tecnológica de los territorios donde hay y donde no hay escuelas secundarias. Asimismo, es clave hacer un análisis de radios censales que permitan analizar los territorios más allá de los límites geopolíticos de la oferta educativa. Estos insumos son clave para diseñar ofertas posibles en locaciones donde no hay escuela secundaria y un plan de fortalecimiento integral en aquellos territorios donde sí existen. Por otro lado, la información permite establecer en la hoja de ruta, las prioridades enfocadas en los territorios que se enfrentan a situaciones de mayor vulnerabilidad en sus comunidades. En ese sentido, la interrelación entre diferentes bases de datos que se generan desde las áreas de producción de información pública, son indispensables para realizar un análisis multidimensional de cada contexto.

- **Diseñar políticas digitales educativas para la secundaria rural en función de las innovaciones tecnológicas y pedagógicas emergentes.** Las tecnologías de la información y la comunicación han ofrecido la oportunidad de diseñar formatos innovadores de educación secundaria a contextos de difícil acceso, donde resulta inviable llevar adelante modelos del tipo “*institución determinante*” (UNICEF-FLACSO, 2020). Sus avances permanentes ofrecen nuevas oportunidades que van a un ritmo que supera a los tiempos del sistema educativo. Para hacer un uso estratégico de las tecnologías con fines de inclusión educativa y desde una perspectiva de derechos, es clave que las políticas y los modelos pedagógicos e institucionales que supongan la mediación de tecnologías o suponga formatos híbridos, contemple estrategias viables, sostenibles y significativas de uso de las tecnologías. Es decir, por un lado, debe tenerse en cuenta que por las características territoriales de los entornos rurales, los servicios básicos, entre ellos la electricidad y la conectividad, llegan con dificultades, intermitencias y deficiente calidad. Es determinante entonces que estos modelos estén asociados a líneas de inversión en infraestructura digital, para la puesta en marcha, el mantenimiento anual, el servicio técnico, y algo no menor, la renovación de dispositivos. Por otro lado,

es clave definir estrategias de aprovechamiento de la infraestructura digital disponible tanto en el proceso de instalación -es muy común que se dé una superposición de dispositivos en las escuelas, desaprovechando la tecnología ya instalada-, como para el posterior uso escolar -no es lo mismo utilizar unas tecnologías que otras, las señales se saturan más en algunos casos, y en ese sentido, el acompañamiento de un equipo técnico y el desarrollo de materiales técnicos de apoyo resultan clave para hacer un uso propicio de los dispositivos y la conectividad-. A su vez, no pueden desarrollarse estos modelos sin contemplar los conocimientos requeridos para implementarlos, es preciso formar a los perfiles institucionales, pero también a estudiantes y referentes comunitarios. Finalmente, no es posible llevar adelante iniciativas de estas características sin involucrar a sectores y actores estratégicos de la agenda de telecomunicaciones y conectividad. El nivel de inversión e infraestructura requeridos sobrepasa la agenda del Ministerio de Educación.

Definir una política de Estado para la educación secundaria en los contextos rurales, estuvo cerca de lograrse. El desafío es aún grande y encuentra muchos obstáculos a la hora de ser priorizado en la agenda educativa por su bajo peso relativo en el sistema de educación nacional y el alto nivel de inversión requerida para poblaciones pequeñas. El camino recorrido, la experiencia de los equipos técnicos que fueron parte tanto a nivel nacional como a nivel provincial, las producciones pedagógicas, la documentación técnica, la evidencia generada y la red de actores involucrados en la temática, pueden hacer sinergia para terminar de consolidar un camino ya iniciado que asegure el derecho a la educación.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. H. y Leiras, M. (2005). *Subsistema de Gobierno Educativo*. Programa de Evaluación de Sistemas Educativos. Fundación Konrad Adenauer CLESE. Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos. Disponible en: https://campus.fahce.unlp.edu.ar/pluginfile.php?file=%2F421608%2Fmod_resource%2Fcontent%2F2%2FAcu%C3%B1a%20Programa%20de%20evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20SE-1-24.pdf
- Althusser, L. (1988). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Ambroggi, S., Cragolino, E., y Romero Acuña, M. (2018). La obligatoriedad de la escuela secundaria en contextos rurales de Argentina: Desde las prescripciones normativas a las construcciones cotidianas en tres experiencias educativas. En *Acciones E Investigaciones Sociales*, 1(39). https://doi.org/10.26754/ojs_ais/ais.2018393235
- Anijovich, R. (2013) *Gestionar una escuela con aulas heterogéneas. Enseñar y aprender en la diversidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Ascolani, A. (2012); La escuela primaria rural en Argentina. Expansión, orientaciones y dificultades (1916-1932); Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Teias; 14; 28; 3-2012; 309-324
- Banco Mundial (Noviembre, 2005). Argentina - Rural Education Improvement Project - PROMER.
- Banco Mundial (Mayo, 2014). Implementation completion and results report. Rural Education Improvement Project - PROMER.
- Banco Mundial (Noviembre, 2014). Argentina - Second Rural Education Improvement Project - PROMER II.
- Banco Mundial (Diciembre, 2021) Implementation Completion Report (ICR) PROMER II.
- Banco Mundial (Junio 2022) Implementation completion and results report. Rural Education Improvement Project - PROMER II.
- Bourdieu P. (1996). *Espíritus de Estado*. En: Revista Sociedad, Facultad de Ciencias Sociales, No.8, abril. (pp. 5-29).
- Bourdieu, P. (1997). *El nuevo capital: introducción a una lectura japonesa de La Nobleza de Estado*. En Capital Cultural, Escuela y Espacio Social. Madrid: Siglo XXI.

Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica, Ediciones Madrid: Akal.

Bozzano, H. (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles*. II Jornadas de Geografía de la UNLP (La Plata, 13 al 15 de septiembre de 2000). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Bozzano, H. (2020) " Territorios rurales en Argentina. El método stlocus: qué ruralidad, qué lugares, qué ciencia, qué política" en Cerdá, Juan Manuel y Mateo, Graciela (coordinadores), *La ruralidad en tensión*. Buenos Aires: Editorial Teseo.

Braslavsky, C. (1985). *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO.

Capellacci, I., Bottinelli, L., Ginocchio, V., Lara, L. (2011). *Diversidad de la oferta del nivel Secundario y desigualdad educativa*. Serie de estudios sobre el nivel Secundario. Nros 4 y 5. Ministerio de Educación de la Nación, DINIECE.

De Carli, F. (2011). *¿Qué sabemos de la educación básica en contextos rurales? Un recorrido de lo investigado a nivel argentino y latinoamericano*. Universidad de San Andrés.

Del Cueto, C. (2002). *Fragmentación social y nuevos modelos de socialización: estrategias educativas de las nuevas clases medias*. Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.

Denda, E. (2013). *El tercer sector, ¿es el tercero en Argentina? : organizaciones, integrantes y poblaciones objetivo* en Elena M. Denda ; Silvia Rossi ; Ma. Amanda Plano. - 1a ed. - La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2013. E-Book. ISBN 978-950-34-1024-0

Di Piero, E. (2021). *Políticas educativas, desigualdades y nivel secundario en la Argentina del siglo XXI: de la ampliación de derechos al ajuste y la meritocracia (2003-2019)*. Foro de Educación, 19(2), 115-139. <http://dx.doi.org/10.14516/fde.913>

Dirección Nacional de Evaluación, Información y Estadística Educativa Informe Nacional de Indicadores Educativos : situación y evolución del derecho a la educación en Argentina / 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Educación de la Nación, 2022. Libro digital, PDF Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-

950-00-1583-7 1. Educación. 2. Acceso a la Educación. 3. Estado y Educación. I. Título. CDD 370.982

Feldfeber, M., y Gluz, N. (2011). *Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "Nuevo Siglo"*. En *Educación y Sociedad [online]*, 339-356.

Feldfeber, M., Puiggrós, A., Robertson, S., y Duhalde, M. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires: IE-CTERA.

Fontaine, G. (2015) *El análisis de políticas públicas : Conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO Ecuador.

Giarraca, N. (2001). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. Buenos Aires: CLACSO.

Gluz, N. (2012). *Reduccionismos en los diagnósticos, selectividad social en los resultados. Los sentidos de la exclusión en las políticas educativas argentinas*. En N. Gluz y J. Arzate Salgado (Coords.), *Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universalismo liberal a "los particularismos" neoliberales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Autónoma de México.

Gonzalez, D. (2019). *Estudiantes indígenas en escuelas argentinas. Una población invisibilizada*. Observatorio Educativo de la UNPE, Año 2, Nro. 4

Gutiérrez, T. (2007). *Educación, agro y sociedad. Políticas educativas agrarias en la región pampeana (1897-1955)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2007, 264 p. ISBN: 978- 987-558-126-5.

Gutiérrez, T. (2019). Educación agrícola/educación rural en Entre Ríos, Argentina. Continuidad y cambio (1930-1943). *Revista Encuentros Latinoamericanos*, segunda época. Vol. III, N° 1, enero/junio ISSN1688-437X

Instituto Nacional de Evaluaciones y Censos - INDEC. Censo Poblacional. 2010

Instituto Nacional de Estadística y Censos - I.N.D.E.C. Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2018. Libro digital, PDF Archivo Digital: descarga y online ISBN 978-950-896-530-1 1. Encuesta Social. CDD 301

Jacinto, C. y G. Goldzman (2006). *El programa Tercer Ciclo en Escuelas Rurales. Una estrategia para extender la escolaridad en la educación básica argentina*, en *Mejorar la equidad en la educación básica: lecciones de programas recientes en América Latina*, Françoise Caillods y Claudia Jacinto (ed.), París: UNESCO, pp; 199-260. ISBN 92-803-3290-2

Kaztman, R. et al. (1999). *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT-Fundación Ford.

Lasswell, H. (1992). *Orientación hacia las políticas*. En *Estudio de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa, pp. 79-103

Lugo, M. T. e Ithurburu, V. (2019) Políticas digitales en América Latina. *Tecnologías para fortalecer la educación de calidad*. En Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina. Revista Iberoamericana de Educación, vol. 79 núm. 1, pp. 11-31] - OEI/CAEU

Lugo, M.T. y Delgado, L. (2020). *Hacia una nueva agenda educativa digital en América Latina*. Documento de Trabajo N.º 188. Febrero 2020. Buenos Aires, CIPPEC.

Lugo, M.T., Loiácono, F., Brito, A. y Ithurburu, V. (2022). *Soluciones tecnológicas para la educación Desafíos, oportunidades y brechas*. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 35, n.º 51, julio-diciembre 2022, pp.13-32. <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rcs/v35n51/1688-4981-rcs-35-51-13.pdf>

Miano, M., Romero, M. y Zattera, O. (2020). *Educación y ruralidad en la Argentina: aproximaciones conceptuales, descripción organizacional y normativas*. En Ríos Osorio E. “Educación en territorios rurales en Iberoamérica”, Fondo Editorial Universidad Católica de Oriente, pp. 33-60.

Ministerio de Educación de la Nación (2009) *Proyecto Horizontes. Cuaderno para el Docente*. Coordinación de Educación Rural. http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/89745/C_D%20Presentaci%C3%B3n%20Horizontes%20web.pdf?sequence=1

Ministerio de Educación de la Nación (2013). *Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina. Acuerdos federales en un sistema descentralizado*. La Educación en debate. Documento de la DiNIECE, Nro 10, ISSN: 1850-5945

- Ministerio de Educación de la Nación (2015). *Temas de Educación. Panorama de la Educación Rural en la Argentina*. Boletín DiNIECE, Nro 12, ISSN: 2468-9629
- Ministerio de Educación de la Nación (2016). *Los Aprendizajes de los estudiantes en las escuelas rurales*. Serie de documentos temáticos nro 3. Secretaría de Evaluación Educativa.
- Ministerio de Educación de la Nación (2019). *Documento Marco Secundaria Rural 2030*. Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas. Equipo de Educación Rural.
- Ministerio de Educación de la Nación (2022). *Informe Nacional de Indicadores Educativos : situación y evolución del derecho a la educación en Argentina*. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación (2023). *Resumen Ejecutivo. Resultados a nivel nacional para el nivel secundario, Aprender 2022*. Secretaría de Evaluación e Información Educativa.
- Morduchowicz, A. (2002). *El financiamiento educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales*. Buenos Aires: IIPE UNESCO Buenos Aires.
- Navarro, M. y Gutiérrez, T. (2013). Experiencias de Educación Técnica Rural en escuelas públicas del Norte Argentino: el caso de Salta. Universidade do Estado de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Centro de Comunicação; Educação em Foco; 16; 22; 12-2013; 99-118.
- Olmos, A. y Pallarino, L. (2019). *Gestionar la mejora de la educación rural en un país federal. Planificación, financiamiento y administración de un programa socioeducativo en la República Argentina*. En Estudios Rurales, volumen 9, N° 17, ISSN: 2250-4001, CEAR-UNQ. Buenos Aires. Primer Semestre 2019; 198-230.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7678323>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En Redes, vol. 2, núm. 4, pp. 99-128 Universidad Nacional de Quilmes Buenos Aires, Argentina
- Oszlack, O. (1997). *La formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Planeta.
- Paredes, D. (2018) *El nivel secundario en el ámbito rural: análisis cuantitativo sobre sus tendencias recientes*. Serie La Educación en Debate, N° 22. ISSN: 1850-5945. Dirección de Información y Estadística Educativa (DIEE), Ministerio de Educación de

la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/seriedebate-24-4-2019_2_tintas.pdf

Plencovich, M. C. (2013) *La deriva de la educación agropecuaria en el sistema educativo argentino* [Tesis de Doctorado]. Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de Lanús.

Peters, G. y Pierre, J. (2006) (ed.). *Handbook of Public Policy*. London: Sage.

Pineau, P. (2014) *Reprimir y discriminar. La educación en la última dictadura cívico-militar en Argentina (1976-1983)* En *Educar em Revista*, n. 51, p. 103-122, jan./mar. 2014. Curitiba: Editora UFPR.

Poggi, M. y Carreras Doallo, X. (coordinadoras) (2021) *Usos y representaciones de las TIC en el agro argentino*, Buenos Aires. URL: <https://www.teseopress.com/ usos>

Prieto, M. S., Esquivel, J.C. y Mallimaci, F. (2017). *Catolicismo y gobierno de la educación en las provincias argentinas (1999-2016)*; 12-12-2017.

Prudent, E. y Scarfó, G. (2018). *La extensión de la educación secundaria en el ámbito rural: estrategias para su logro en dos jurisdicciones*. Serie Apuntes de Investigación / N° 15 / Septiembre de 2018. ISSN: 2545-8884. Dirección de Información y Estadística Educativa (DIEE), Ministerio de Educación de la Nación. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/15-prudent-scarfo-laextensiondelaedsecundaria_16-5-2019_di.pdf

Puiggróss, A.(2003) *¿Qué pasó en la educación?: breve historia desde la conquista hasta el presente*. Buenos Aires : Galerna. ISBN 950-556-443-0 .

Rovelli, L. (2018). *Instrumentos para el análisis de las políticas educativas*. En Suánsabar et al (coord.) *Análisis de política educativa : teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata, pp. 37-53

Sánchez, L. y Navarro, M. (2015). *Secundarias rurales mediadas por tecnologías de la información y la comunicación en el norte de Argentina: democratización, inclusión y problemas éticos*. En *Innovación educativa (México, DF)*, 15(69), 37-56.

Steinberg, C. (et al) (2015). *Desigualdades sociales, territoriales y educación básica en Argentina: una aproximación desde una perspectiva multidimensional*. En UNICE: Secretaría de Investigación, Prácticas pedagógicas y políticas educativas. Investigaciones en el territorio bonaerense, Gonnet, UNICE: Editorial Universitaria, pp. 427–457.

- Steinberg, C., Tiramonti, G., y Ziegler, S. (2019). *Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI*. Buenos Aires: UNICEF-FLACSO.
- Suánsabar, C., Rovelli, L. y Di Piero, E. (2018). *Análisis de política educativa: teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. 1a ed. La Plata : Universidad Nacional de La Plata.
- Sulca, Elisa Martina de los Angeles (2019). *Jóvenes indígenas, escuela y subjetividad: Estudio socioeducativo sobre las experiencias de estudiantes de la Comunidad Las Cuevas, Pueblo Tastil en una escuela secundaria rural albergue de la provincia de Salta, Argentina* [Tesis de Doctorado] Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1825/te.1825.pdf>
- Tedesco, J. C., Braslavsky, C. y Carciofi, R. (1983). *El Proyecto Educativo autoritario. Argentina 1976-1982*. Buenos Aires: FLACSO.
- Tedesco, J. C., y Cardini, A. (2007). *Educación y sociedad: proyectos educativos y perspectivas futuras*. En S. T. (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario*. Buenos Aires: Edhasa.
- Tedesco, J. C. (2009). *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tedesco, J. C. (2012). *Educación y Justicia Social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, Universidad de General San Martín.
- Tenti, E. (comp.) (2003). *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires: Altamira.
- Tenti, E. (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Terigi, F., y Baquero, R. (1996). *En búsqueda de una unidad de análisis del aprendizaje escolar*. Buenos Aires: Apuntes.
- Terigi, F. (2008). *Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles*. En *Propuesta Educativa* N°29 , 63-71.
- Terigi, F. (2009). *Organización de la enseñanza en los plurigrados de las escuelas rurales*. [Tesis de Maestría]. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

- Tiramonti, G. (Comp.) (2004) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.
- Tiramonti, G. (2008). *Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino. Especificaciones teóricas y empíricas*. En Tiramonti, G. *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Paidós, Buenos Aires (en prensa).
- Tiramonti, G. (2011). *Escuela media : la identidad forzada*. En: G. Tiramonti (Dir.). *Variaciones sobre la forma escolar: Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Tiramonti, G.; Montes, N.; Poliak, N. y Ziegler, S. (2007). *Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia argentina*. FLACSO, Informe.
- Tyack, D. y Cuban, L. (2001). *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- UNESCO. 2023. *Resumen del Informe de seguimiento de la educación en el mundo 2023: Tecnología en la educación: ¿Una herramienta en los términos de quién?*. París: UNESCO.
- UNICEF-FLACSO (2020). *Mapa de la educación secundaria rural en la Argentina: modelos institucionales y desafíos*. Serie: Generación Única. Buenos Aires. <https://www.unicef.org/argentina/media/9391/file/Mapa%20de%20la%20Educaci%C3%B3n%20secundaria%20rural%20en%20la%20Argentina.pdf>
- UNICEF (2020). *Educación Secundaria en el Ámbito Rural en Argentina. Escuelas, Matrículas, Trayectorias escolares y Aprendizajes*. Serie Generación Única. Buenos Aires.
- UNICEF (2021). *Secundarias Rurales Mediadas por Tecnologías: Innovación y derecho a la educación secundaria*. Buenos Aires.
- UNICEF (2023). *La pobreza en niños, niñas y adolescentes en la Argentina reciente. Aportes desde un abordaje cuantitativo y cualitativo*. Buenos Aires.
- Zattera, O. (2015). *Enseñar y aprender en el campo. Reflexiones sobre el sistema educativo en el ámbito rural*. Lomas de Zamora: Editorial UNLZ, Facultad de Ciencias Sociales.

Anexos

Anexo I. Tabla de caracterización por provincia de la oferta educativa en el ámbito rural, el porcentaje de escuelas primarias sin secundarias y la cantidad de adolescentes fuera de la escuela.

Anexo II. Tabla de normativas

Anexo III. Tabla de políticas del nivel nacional destinadas a la educación secundaria en contextos rurales

Anexo I.

Tabla de caracterización por provincia de la oferta educativa en el ámbito rural, el porcentaje de escuelas primarias sin secundarias y la cantidad de adolescentes fuera de la escuela.

Provincias	Cantidad de escuelas primarias rurales	Cantidad de escuelas secundarias rurales (de todas las ofertas)				Escuelas Técnicas	Total Técnicas + ES Común	Cantidad de escuelas primarias sin secundarias a 10km	% sobre el total de escuelas primarias rurales	Porcentaje de Población rural de 12 a 17 años fuera de la escuela	Cantidad de chicos fuera de la escuela
		TOTAL	CB	CO	Completa						
Buenos Aires	1476	407	20	4	383	83	490	642	43,5	13,5	3542
Catamarca	333	132	30	1	101	3	135	67	20,1	13,4	636
Córdoba	997	247	3	1	243	49	296	345	34,6	19,6	4492
Corrientes	630	130	3		127	21	151	159	25,2	23,1	4618
Chaco	788	78			78	2	80	247	31,3	27,2	5796
Chubut	81	61	8		53	8	69	3	3,7	12,7	283
Entre Ríos	739	192	11	2	179	23	215	178	24,1	20,3	2801
Formosa	391	220	62	1	157	17	237	53	13,6	18,9	2229
Jujuy	230	108	6		102	10	118	64	27,8	15,8	1225
La Pampa	83	50	16		34	1	51	28	33,7	15,7	346
La Rioja	246	128	89		39	8	136	45	18,3	14,4	371
Mendoza	338	87	2		85	29	116	54	16,0	17,2	6560
Misiones	558	188	12	5	171	15	203	17	3,0	28,9	10.936
Neuquén	145	28	6		22	2	30	90	62,1	15,9	668
Río Negro	113	51	3	3	45	3	54	36	31,9	15,4	896
Salta	464	92			92	11	103	181	39,0	19,4	3067

San Juan	205	136	72		64	9	145	7	3,4	19,3	1353
San Luis	193	211	56	41	114	7	218	35	18,1	20,3	583
Santa Cruz	18	8			8		8	9	50,0	9,7	44
Santa Fe	731	208	1		207	15	223	168	23,0	19,3	3909
Santiago del Estero	1.060	510	352	20	138	9	519	257	24,2	32,3	10105
Tucumán	434	279	109		170	14	293	2	0,5	18,5	5939
Tierra del Fuego	6	3			3		3	2	33,3	1,1	6
TOTAL PAIS	10.259	3.554	861	78	2.615	339	3.893	2.689	25,2	20,6	70.405

Fuentes: Censo Nacional de Población 2010 (INDEC), Mapa Educativo 2019 (ME), Relevamiento Anual 2022 (ME).

Anexo II.

Tabla de normativas.

Normativa	Fecha	Temas principales	Referencias a la educación secundaria en ámbito rural	Link	Ministro de Educación de la Nación
Ley 26.206 de Educación Nacional	14/12/2006	Aprobada por el Congreso Nacional, establece los preceptos principales sobre el derecho a la educación, entendido como una responsabilidad y prioridad de las políticas de Estado. Regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado en la Constitución Nacional y los tratados internacionales. Promueve una educación de calidad con igualdad de oportunidades y posibilidades con el objetivo de reducir las desigualdades. Determina la estructura del Sistema Educativo, detalla las características de todos los niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional; extiende la obligatoriedad escolar a 13 años desde la sala de 5 hasta completar el nivel secundario y plantea las responsabilidades y obligaciones del Estado Nacional, las Provincias y la	Se crea la Modalidad de Educación Rural y el Capítulo X se hace referencia específica a ella: ARTÍCULO 49.- La Educación Rural es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria destinada a garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades de la población que habita en zonas rurales. Se implementa en las escuelas que son definidas como rurales según criterios consensuados entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las Provincias, en el marco del Consejo Federal de Educación. ARTÍCULO 50.- Son objetivos de la Educación Rural: a) Garantizar el acceso a los saberes postulados para el conjunto del sistema a través de propuestas pedagógicas flexibles que fortalezcan el vínculo con las identidades culturales y las actividades productivas locales. b) Promover diseños institucionales que permitan a los/as alumnos/as mantener los vínculos con su núcleo familiar y su medio local de pertenencia, durante el proceso educativo, garantizando la necesaria coordinación y articulación del sistema dentro de cada provincia y entre las diferentes jurisdicciones. c) Permitir modelos de organización escolar adecuados a cada contexto, tales como agrupamientos de instituciones, salas plurigrados y grupos multiedad, instituciones que abarquen varios niveles en una misma unidad educativa, escuelas de alternancia, escuelas itinerantes u otras, que garanticen el cumplimiento de la obligatoriedad escolar y la continuidad de los estudios en los diferentes ciclos, niveles y modalidades del sistema educativo, atendiendo asimismo las necesidades educativas de la población rural migrante. d) Promover la igualdad de oportunidades y posibilidades asegurando la equidad	https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf	Daniel Filmus

		Ciudad Autónoma de Buenos Aires en relación a la Educación. Se aplica en toda la Nación en su conjunto, respetando los criterios federales, las diversidades regionales y articula la educación formal y no formal, la formación general y la profesional en el marco de la educación continua y permanente.	de género. ARTÍCULO 51.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, es responsable de definir las medidas necesarias para que los servicios educativos brindados en zonas rurales alcancen niveles de calidad equivalente a los urbanos. Los criterios generales que deben orientar dichas medidas son: a) instrumentar programas especiales de becas para garantizar la igualdad de posibilidades. b) asegurar el funcionamiento de comedores escolares y otros servicios asistenciales que resulten necesarios a la comunidad. c) integrar redes intersectoriales de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y agencias de extensión a fin de coordinar la cooperación y el apoyo de los diferentes sectores para expandir y garantizar las oportunidades y posibilidades educativas de los alumnos. d) organizar servicios de educación no formal que contribuyan a la capacitación laboral y la promoción cultural de la población rural, atendiendo especialmente la condición de las mujeres. e) proveer los recursos pedagógicos y materiales necesarios para la escolarización de los/as alumnos/as y estudiantes del medio rural tales como textos, equipamiento informático, televisión educativa, instalaciones y equipamiento para la educación física y la práctica deportiva, comedores escolares, residencias y transporte, entre otros.		
Resolución del CFE Nro 79/09	28/08/2009	Aprueba el “Plan Nacional de Educación Obligatoria”. Establece un plan de trabajo trienal para el cumplimiento de los preceptos establecidos en la Ley de Educación Nacional. Establece un conjunto de objetivos y metas a ser cumplidas por cada una de las jurisdicciones en el corto y mediano plazo. Es de carácter vinculante y promueve la articulación entre los gobiernos educativos	Se hace muy poca referencia en relación a la educación secundaria en contextos rurales, aunque el Plan detalla que sus objetivos abarcan a toda la educación obligatoria lo que comprende: la sala de cinco, la educación primaria y la educación secundaria con sus modalidades de educación rural, especial, artística, de jóvenes y adultos, intercultural bilingüe, en contextos de privación de libertad y domiciliaria y hospitalaria. Dentro del objetivo de mejorar la calidad de la educación, se propone como estrategia promover una mayor articulación entre los niveles educativos que anteceden y suceden al secundario y como línea de acción “Proponer estrategias de acompañamiento y formatos escolarización para el ámbito Rural, los contextos interculturales y /o bilingües, la educación de Adultos y Especial” (Anexo CFE 84/09, 2009:43). Esta normativa avanza por primera	http://fediap.com.ar/administracion/pdfs/79-09%20-%20Plan%20Nacional%20de%20Educaci%C3%B3n%20Obligatoria.pdf	Juan Carlos Tedesco

		provinciales y el gobierno educativo nacional para fortalecer a la educación obligatoria desde la sala de 5 hasta el último año del secundario.	vez en reconocer la necesidad de repensar la escuela secundaria, en tanto la misma arrastraba desde sus orígenes mecanismos de exclusión, discriminación y selectividad. Tanto en el enunciado citado como en otros apartados de la resolución se hace referencia a conceptos como “estrategias de acompañamiento”, “formatos institucionales o de escolarización”, “organización de los equipos docentes”, que de alguna manera se oponen a una estructura rígida de escuela secundaria.		
Resolución del CFE Nro 88/09	27/11/2009	Aprueba el documento “Institucionalidad y fortalecimiento de la educación secundaria obligatoria - Planes Jurisdiccionales y Planes de Mejora Institucional”. Esta política apuntó a fortalecer a las instituciones educativas mediante la asistencia técnica y pedagógica de los equipos de los gobiernos educativos provinciales. Cada jurisdicción desarrollaba un Plan de Mejora Jurisdiccional y en este marco, cada escuela elaboraba un Plan de Mejora Institucional. A partir de un diagnóstico de las condiciones generales de la institución educativa, se identifican las necesidades de mejora que podían ir desde cuestiones de infraestructura a la necesidad de incrementar los cargos docentes. Así, se les otorgaba	El Documento no hace una referencia específica a la modalidad rural ni a ninguna de las modalidades. No obstante, remarca entre los criterios a tener en cuenta para el armado de los planes jurisdiccionales e institucionales, las particularidades del contexto donde se emplaza la escuela, rural o urbano, como así también la estructura de la oferta de educación secundaria: a) completas, b) solamente con Ciclo Básico, o c) solamente con Ciclo Orientado (con y sin Ciclos Básicos anexados), aspecto de amplia heterogeneidad en los contextos rurales.	http://www.bnm.me.gov.ar/iga1/normas/14500.pdf	Juan Carlos Tedesco

		un financiamiento de la cartera nacional a las escuelas según las líneas de acción y se desarrollaba un seguimiento y monitoreo de los mismos por parte del equipo técnico jurisdiccional.			
Resolución del CFE Nro 93/09	17/12/2009	Aprueba el documento “Orientaciones para la organización pedagógica e institucional de la educación secundaria obligatoria”. El documento establece orientaciones para que cada jurisdicción pudiera avanzar en una nueva organización institucional y pedagógica y un nuevo régimen académico para el nivel, una transformación de los criterios y normativas sobre la evaluación, acreditación y promoción y sobre el ingreso, permanencia, movilidad y egreso, el diseño de estrategias para el acompañamiento a las trayectorias de los estudiantes, como los principales temas de abordaje.	En la Parte 3 del documento “Recomendaciones para la reformulación y/o elaboración de las regulaciones jurisdiccionales”, dentro del apartado “Sobre las condiciones de ingreso, permanencia, movilidad y egreso”, se hace explícito el requerimiento de definir formatos alternativos de educación secundaria para las poblaciones que presentan dificultades para el cursado y asistencia sistemática. Aquí se reconocen a los grupos principalmente excluidos del nivel: los estudiantes que trabajan, las adolescentes madres o responsables del cuidado de niñas o niños, los estudiantes con problemas de salud, las y los adolescentes que viven en contextos rurales dispersos.	http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/14505.pdf	Juan Carlos Tedesco
Resolución del CFE Nro 103/10	24/06/2010	Aprueba el documento “Propuestas de inclusión y/o regularización de trayectorias escolares en la educación secundaria”. El documento habilita una	Una de las propuestas que el documento ofrece es específica para atender a la población de adolescentes que residen en el contexto rural disperso, reconociendo que “la localización de sus lugares de residencia compromete decisiones específicas para garantizar la escolarización” (Resolución CFE 103/2010, 2010:4). Esta es la primera normativa en la que se reconoce esta	http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/14775.pdf	Alberto Sileoni

		serie de “flexibilidades” a la organización pedagógica e institucional de la escuela secundaria tradicional que funcionan como orientaciones y guías para que las jurisdicciones implementen y regulen. En concreto el documento realiza una serie de propuestas de estrategias que podrían inspirar a los equipos provinciales.	especificidad del contexto rural, los atributos de estos territorios y sus habitantes, como definitorios al momento de diseñar una oferta que asegure el derecho a la educación y habilite el cumplimiento de la obligatoriedad. Se reconoce la heterogeneidad del contexto y las múltiples ruralidades existentes en el país, al referir a la necesidad de diseñar modelos situados y diversos en función de cada territorio. Otro aspecto que se invita a tener en cuenta es la matrícula potencial de cada escuela secundaria y en ese marco la posibilidad de organización de escuelas en agrupamiento para la organización de los docentes, y en aulas en pluriños para la organización de los estudiantes. La disponibilidad de docentes de las disciplinas del nivel secundario en los contextos rurales es sin duda, uno de los grandes desafíos que enfrenta el nivel para poder ser implementado. La organización por agrupamiento, los regímenes de alternancia y la figura del tutor se constituyen como las estrategias que permiten garantizar que se desarrolle la práctica de enseñanza. La articulación con la escuela primaria es también un componente que se pone de relieve. No solo para la identificación de la matrícula potencial, sino también para cubrir los cargos de tutores se consideran a los directores o docentes de la primaria y para compartir el edificio escolar en el contraturno. Asimismo, luego de la sanción de la obligatoriedad de la Educación General Básica y el desarrollo del Proyecto 7 para escalar el EGB3 en los contactos rurales, muchas escuelas primarias contenían estudiantes del ciclo básico de la escuela secundaria en su nueva organización pedagógica y curricular. En ese sentido, se instó a las provincias a que esos ciclos básicos pudieran extender su oferta al ciclo orientado, mediante la conformación de los pluriños. La cuestión del traslado y la disponibilización de transporte público para acercar a los estudiantes a la escuela más cercana, también aparece como una posibilidad, siempre que ese traslado no supere el tiempo escolar. Asimismo, se reconoce la importancia de que los y las estudiantes puedan ejercer su derecho a la educación sin que		
--	--	---	---	--	--

			eso suponga una alteración en sus dinámicas de hogar y situaciones de desarraigo, cuestiones que inciden negativamente en sus trayectorias escolares. En este mismo sentido, se invita a diseñar estructuras de cursada que combinen presencialidad como trabajo autónomo. Se reconoce la importancia del acompañamiento y formación específica requerida para fortalecer a los equipos institucionales del nivel secundario para la gestión de aulas graduadas organizadas en pluri-año. Para eso, se hace mención a los materiales desarrollados en el marco del Proyecto Horizontes, como recursos a disposición de docentes en sus propuestas de enseñanza.		
Resolución del CFE Nro 128/10	13/12/2010	Aprueba el documento “Educación rural en el sistema educativo nacional”. El documento se presenta como un marco para las políticas de ruralidad, ofrecido desde el Consejo Federal de Educación como un conjunto de lineamientos que orientan las políticas educativas en los diferentes espacios rurales, y de la mano de las políticas del sistema	Este documento se organiza en 6 partes: 1. Políticas para la ruralidad; 2. Problemáticas que requieren definiciones de política educativa especialmente diseñada para la ruralidad; 3. Definiciones que caracterizan a la ruralidad; 4. Agrupamiento como unidad de definición de la política educativa; 5. Los modelos de organización institucional propios de los espacios rurales; y 6. Acciones que implican acuerdos entre la modalidad y los niveles y otras modalidades. Se propone la estrategia de organización interinstitucional mediante los agrupamientos. En relación con la secundaria en contextos rurales, da cuenta de la importancia de desarrollar de modelos organizacionales para la secundaria, con alternativas que supongan adecuaciones del formato “clásico” para que se ajuste a las necesidades y posibilidades de la población rural. Se hace mención al proyecto Horizontes, como una alternativa para garantizar la oferta del nivel que se implementa desde el 2008 gracias a la articulación entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y que podría escalarse como respuesta a la necesidad de ampliar la oferta de escuelas secundarias completas. El gran desafío en el nivel secundario no es solo ampliar la oferta, proceso que venía dándose paulatinamente desde la Ley Federal de Educación, si no particularmente, desarrollar el ciclo orientado del secundario. La formación específica de las orientaciones requiere de una	http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/RCFE_128-10.pdf	Alberto Sileoni

			disponibilidad amplia de docentes especializados, que es justamente una carencia en los territorios rurales, donde existe una amplia rotación de docentes. En ese sentido, el desarrollo de modelos alternativos para garantizar la secundaria completa con las orientaciones definidas jurisdiccionalmente, aparece como una respuesta posible y viable.		
Resolución del CFE 285/16	23/08/2016	Aprueba el "Plan Estratégico Nacional 2016 - 2021. Argentina Enseña y Aprende". El Plan establece un conjunto de prioridades y metas educativas a ser cumplidas por todas las jurisdicciones, en línea con la Ley de Educación Nacional y de los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Este documento, se presenta como un plan de trabajo a mediano plazo con 4 ejes centrales: 1. Aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales; 2. Formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad; 3. Planificación y gestión educativa; y 4. Comunidad educativa integrada. Asimismo, plantea 3 ejes transversales: 1. Innovación y tecnología; 2. Políticas de contexto; y 3. Evaluación e información.	Específicamente en relación garantizar la cobertura del nivel secundario se propone considerar a la educación obligatoria como unidad educativa, mejorar la articulación entre los niveles y las modalidades dentro de la educación obligatoria, “especialmente para garantizar la integración de poblaciones que habitan en zonas rurales (...) según las posibilidades de cada persona”, generar “estrategias socioeducativas (...) y pedagógicas contextualizadas para garantizar la permanencia con progreso de los aprendizajes en la educación obligatoria”, llevar adelante estrategias de reingreso para los y las adolescentes fuera de la escuela; desarrollar “dispositivos de seguimiento y acompañamiento de las trayectorias educativas”; promover “nuevos dispositivos y formatos institucionales y pedagógicos que atiendan a la diversidad de trayectorias, situaciones de vida y contextos educativos” y desarrollar “una oferta de educación a distancia o semipresencial en el nivel secundario para casos excepcionales de oferta secundaria alejada”.	http://www.bnm.me.gov.ar/iga1/normas/RCFE_285-16.pdf	Esteban Bullrich
Resolución del CFE 330/17	6/12/2017	Aprueba los documentos “Marco de Organización de los Aprendizajes para la	Si bien no existe una referencia específica al nivel secundario en contextos rurales, esta normativa será la antesala del proyecto Secundaria Rural 2030.	http://www.bnm.me.gov.ar/iga1/normas/RCFE_330-17.pdf	Alejandro Finocchiario

		Educación Obligatoria Argentina” y “Criterios para la elaboración de los Planes Estratégicos Jurisdiccionales del Nivel Secundario”. Estos documentos consolidan la propuesta de la Secundaria Federal 2030, que consiste en la política central del nivel secundario para la gestión de gobierno.			
--	--	--	--	--	--

Anexo III.

Tabla de políticas del nivel nacional destinadas a la educación secundaria en contextos rurales.

Proyecto	Período de implementación	Tipo de proyecto/política	Tipología de documento	Área responsable de desarrollo	Actores/Áreas involucrados	Aspectos organizacionales y pedagógicos que aborda	Líneas de acción	Ministros de Educación
PROMER 1	2005-2014	Proyecto de gestión de fondos en base a un préstamo del BIRF/BM	Documento de programa. Evaluación externa de los resultados	DGUF Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional Coordinación Nacional de PROMER	BIRF/BM DGUF Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional Coordinación PROMER Dirección Nacional de Gestión Educativa DINIECE Coordinador Nacional de Educación Rural Area de ruralidad de cada Ministerio de Educación Provincial	-	Fortalecimiento institucional de los equipos provinciales de ruralidad Asistencia técnica para la implementación de las actas de acuerdo provinciales (con los puntos de trabajo acordados en cada caso) y la ejecución de los fondos Desarrollo de materiales educativos impresos para el ciclo básico del secundario Desarrollo de contenidos educativo en formato TV Formación docente Fortalecimiento de la infraestructura de escuelas rurales Dotación de equipamiento didáctico y tecnológico Seguimiento y evaluación	Daniel Filmus, Juan Carlos Tedesco, Alberto Sileoni

Proyecto	Período de implementación	Tipo de proyecto/política	Tipología de documento	Área responsable de desarrollo	Actores/Áreas involucrados	Aspectos organizacionales y pedagógicos que aborda	Líneas de acción	Ministros de Educación
Proyecto Horizontes	2007-2014	Política educativa pedagógica, curricular e institucional	Documento de proyecto. Documentos de trabajo.	Coordinación Nacional de Educación Rural	Coordinador Nacional de Educación Rural Dirección Nacional de Nivel Secundario Área de ruralidad de cada Ministerio de Educación Provincial Supervisores de ruralidad Equipos directivos Equipos Docentes Estudiantes	Organización interinstitucional por agrupamiento Conformación de equipo de docentes por agrupamiento y tutores por escuela por ciclo. Implementación del Pluriaño en el nivel secundario, organizado por ciclos (básico y orientado), con principal eje en el CB.	Asistencia técnica Producción de materiales pedagógicos: Distribución de materiales didácticos (laboratorios, bibliotecas, cuadernillos Horizontes) Formación docente continua y acompañamiento a equipos de supervisores Formación de formadores Trayecto de formación profesional docente mediante el postítulo de Pluriaño en Contextos Rurales.	Daniel Filmus, Juan Carlos Tedesco, Alberto Sileoni
Proyectos Productivos de Base Local	2007-2016	Política educativa pedagógica, curricular e institucional	Instructivo. Informe de gestión	Coordinación Nacional de Educación Rural. Coordinaciones provinciales de Educación Rural	Coordinador Nacional de Educación Rural Equipo PROMER Área de ruralidad de cada Ministerio de Educación Provincial Equipos directivos	Desarrollo de proyectos institucionales o por agrupamiento Desarrollo de Proyectos Productivos de base local para el desarrollo rural Combinación de saberes escolares, técnicos y comunitarios Metodología participativa entre estudiantes, comunidad, expertos y docentes	Asistencia técnica para la implementación de los proyectos Financiamiento a las escuelas para el desarrollo de los PBL	Juan Carlos Tedesco, Alberto Sileoni, Esteban Bullrich

Proyecto	Período de implementación	Tipo de proyecto/política	Tipología de documento	Área responsable de desarrollo	Actores/Áreas involucrados	Aspectos organizacionales y pedagógicos que aborda	Líneas de acción	Ministros de Educación
PROMER 2	2014-2019	Proyecto en base a un préstamo del BIRF/BM	Documento de programa. Evaluación externa de los resultados	DGUF Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional Coordinación Nacional de Educación Rural Coordinación PROMER	BIRF/BM DGUF Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional Coordinación PROMER Dirección Nacional de Gestión Educativa DINIECE/SEIE Dirección de Planeamiento Educativo Coordinador Nacional de Educación Rural Area de ruralidad de cada Ministerio de Educación Provincial	-	Fortalecimiento institucional de los equipos provinciales de ruralidad Asistencia técnica para la implementación de las actas de acuerdo provinciales (con los puntos de trabajo acordados en cada caso) y la ejecución de los fondos Desarrollo de materiales educativos impresos para el ciclo básico y el ciclo orientado del secundario Formación docente Fortalecimiento de la infraestructura de escuelas rurales Dotación de equipamiento didáctico y tecnológico Seguimiento y evaluación	Alberto Sileoni, Esteban Bullrich, Alejandro Finnochiaro, Jaime Perczyk

Proyecto	Período de implementación	Tipo de proyecto/política	Tipología de documento	Área responsable de desarrollo	Actores/Áreas involucrados	Aspectos organizacionales y pedagógicos que aborda	Líneas de acción	Ministros de Educación
Secundaria Rural 2030	2016-2019	Política educativa pedagógica, curricular e institucional	Documento de programa. Informe de gestión	Secretaría de Planeamiento. Equipo curricular.	Secretaría de Planeamiento. Equipo curricular. Equipos provinciales de ruralidad. UNTREF	Modelos pedagógicos e institucionales de alternancia o mediados por tecnologías Desarrollo de Proyectos multidisciplinares para el ciclo orientado Organización Interinstitucional por agrupamientos Enseñanza de la lengua extranjera mediada por tecnologías	Asistencia técnica para el diseño de modelos organizacionales y pedagógicos Desarrollo de materiales pedagógicos específicos para el CB y CO Formación de docentes y directivos Distribución de equipamiento tecnológico	Alejandro Finnochiaro