



Revista de Estudios Marítimos y Sociales

Publicación científica de carácter semestral

Año 13 - Número 16 - Enero de 2020 - Mar del Plata - Argentina - ISSN 2545-6237

Políticas de educación secundaria rural en la provincia de Entre Ríos: cambios y continuidades a partir de 2015

Rural secondary school policies in the province of Entre Ríos: changes and continuities from 2015

María Emilia Schmuck*

Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas; Instituto de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Entre Ríos.

Correo electrónico: emilia.schmuck@gmail.com

* Lic. en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Entre Ríos. Becaria doctoral CONICET (Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas) en el INES (Instituto de Estudios Sociales), UNER (Universidad Nacional de Entre Ríos) /CONICET, Argentina. emilia.schmuck@gmail.com



Políticas de educación secundaria rural en la provincia de Entre Ríos: cambios y continuidades a partir de 2015

Rural secondary school policies in the province of Entre Ríos: changes and continuities from 2015

María Emilia Schmuck*

Recibido: 22 de junio de 2019

Aceptado: 27 de agosto de 2019

Resumen

A pesar de la importancia del progresivo avance hacia la escolarización de las y los jóvenes durante las últimas dos décadas en Argentina, son escasas las investigaciones disponibles sobre las políticas de educación secundaria rural y resulta dificultoso encontrar producciones que remitan a las transformaciones en Entre Ríos y refieran a los años recientes. En este contexto, nos proponemos estudiar las políticas de educación secundaria rural en la provincia a partir del inicio de un nuevo ciclo político en 2015 centrándonos en tres políticas: el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), los Centros de Acción Juvenil (CAJ) y las becas del Instituto Autárquico Becario Provincial (INAUBEPRO). Partimos de considerar que es necesario analizar la trama de continuidades y rupturas a lo largo de las décadas y entre los distintos niveles del Estado, así como considerar las apropiaciones diferenciales de los actores locales en los espacios rurales. Para ello, recuperamos la experiencia de trabajo de campo etnográfico en instituciones educativas del norte provincial y entrevistas a trabajadores del Consejo de General de Educación de Entre Ríos (CGE), al tiempo que analizamos informes de auditoría, documentos de trabajo de los programas y registros disponibles en el CGE.

Palabras clave: Educación rural— Secundaria— Políticas públicas

Abstract

Despite the importance of the progress towards the schooling of young people during the last two decades in Argentina, there is little available research regarding rural secondary school policies and it is difficult to find productions that refer to the transformations in Entre Ríos in the recent years. In this context, we propose to study rural secondary education policies in the province from the start of a new political cycle in 2015 focusing on three policies: the Rural Education Improvement Project (PROMER), the Youth Action Centers (CAJ) and the scholarships of the Provincial Scholarship Institute (INAUBEPRO). We consider that it is necessary to analyze the plot of continuities and ruptures over the decades and between the

* Lic. en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Entre Ríos. Becaria doctoral CONICET (Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas) en el INES (Instituto de Estudios Sociales), UNER (Universidad Nacional de Entre Ríos) /CONICET, Argentina. emilia.schmuck@gmail.com



different levels of the State, as well as to consider the differential appropriations of local actors in rural spaces. With this purpose, we recover the experience of ethnographic field work in institutions in the north of the province and interviews with workers of the Council of General Education of Entre Ríos (CGE), while analyzing audit reports, working documents of the programs and records available in the CGE.

Key words: Rural education— Secondary School— Public policies

Introducción

En los últimos años, la extensión de la obligatoriedad de la educación media en países de América Latina, entre los que se encuentra Argentina, ha constituido una de las transformaciones más significativas vinculadas a la escolarización. En el país, con el antecedente del tercer ciclo de Educación General Básica obligatoria (EGB3) en la década de 1990, la Ley de Educación Nacional N° 26.206 (LEN) de 2006 estableció la obligatoriedad de la escuela secundaria. La LEN, que a diferencia de la ley anterior reconoció la educación como un bien público y un derecho y afirmó la importancia de su homogeneización en el territorio nacional, estableció un conjunto de modalidades educativas, entre las que se encuentra la educación rural, cuyo propósito es garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas que se adecuen a las necesidades y las particularidades de la población de zonas rurales.

En Entre Ríos, una de las provincias con mayor porcentaje de población rural,¹ las escuelas ubicadas en el campo representan la porción mayoritaria de la oferta de educación primaria: en 2018, sorprende que el 85% de las 1024 escuelas primarias estatales son rurales y de islas.² Asimismo, aunque la educación agraria ha constituido la principal oferta de educación media en el campo,³ durante la última década se crearon numerosas y heterogéneas escuelas secundarias en contexto rural, generalmente sobre la base de las escuelas primarias preexistentes y a través de diversos procesos de

¹ De acuerdo al último censo del INDEC de 2010, del 14% de la población rural de Entre Ríos, un 66% se constituye como población rural dispersa, porcentaje que supera la media nacional del 59,9%.

² CGE. 2018. Relevamiento de Escuelas Rurales.

³ En Entre Ríos, desde fines del siglo XIX se advierte un temprano intento por otorgar a la educación rural una orientación diferente respecto de la urbana e inclinarla a favorecer los trabajos agrícolas o granjeros [Gutiérrez 2007]. Nos parece importante señalar la diferencia entre las escuelas agrarias o agrotécnicas, establecimientos de nivel medio cuyo objeto de estudio es “lo agropecuario”, de las escuelas rurales o en contexto rural, instituciones que están ubicadas en el medio rural [Plencovich et al. 2009, Mayer y Vlasic 2016].



implementación en función de la complejidad específica de instituciones con dificultades de accesibilidad y baja densidad de población [Mayer y Vlasic 2016].

A pesar de la importancia de estos cambios y la vasta producción académica sobre políticas educativas y educación secundaria de las últimas dos décadas, son escasas las investigaciones disponibles a propósito de las políticas de educación secundaria rural y resulta difícil encontrar producciones que remitan a las transformaciones de los años recientes. Se destacan los trabajos que parten de información estadística escolar y/o son realizados desde la perspectiva de la evaluación de la calidad del sistema educativo, que refieren a la implementación en las distintas regiones del territorio nacional del EGB 3 y las políticas asociadas [Hirschberg 2000, Jacinto y Golzman 2006] o buscan caracterizar la educación secundaria obligatoria en el ámbito rural desde la perspectiva de la oferta considerando todas las provincias del país [Cappellacci y Ginocchio 2009], en algunos casos contemplando políticas como el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural, en adelante PROMER, que aquí nos interesa particularmente [González et al. 2015]. Sobre este programa también se dispone de un documento que busca reflexionar sobre los logros y desafíos de su implementación en la provincia de Buenos Aires [Novomisky e Iñiguez 2015] y un estudio que analiza la implementación desde la perspectiva de los agentes de la administración pública nacional y de la provincia de Córdoba [Olmos y Pallarino 2019].

Acerca de la educación secundaria rural en Entre Ríos, contamos con un estudio que evalúa el desarrollo del tercer ciclo EGB en escuelas rurales [Celman et al. 1999] y un valioso trabajo que se pregunta cómo se ha llevado a cabo la ampliación de la obligatoriedad escolar en los espacios rurales de la provincia y señala la necesidad de profundizar en las indagaciones [Mayer y Vlasic 2016]. Entre otros aportes que han resultado provechosos para la presente indagación, un artículo contiene una primera aproximación a la implementación de los Centros de Acción Juvenil (CAJ) en Entre Ríos y realiza algunas consideraciones sobre las experiencias en escuelas rurales [Marioni en prensa], así como un trabajo exploratorio analiza los materiales educativos producidos en el marco del Programa Escuelagro del Ministerio de Agroindustria [Ambrogi y Funes 2018].



En este contexto, nos proponemos estudiar las políticas de educación secundaria rural en Entre Ríos refiriendo a la trama de continuidades y rupturas a partir del inicio de un nuevo ciclo político en 2015 en tres políticas: el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), los Centros de Acción Juvenil (CAJ) y las becas del Instituto Autárquico Becario Provincial (INAUBEPRO). De acuerdo con Achilli, partimos de una concepción de política educativa que refiere “al conjunto de actuaciones que se generan tanto desde los ámbitos estatales–hegemónicos, como desde los distintos sujetos implicados – ya sean docentes, padres, grupos étnicos, movimientos, los que, en una dialéctica con las anteriores, pueden reforzarlas, rechazarlas, confrontarlas” [1998: 3]. Por ello, entendemos que el estudio de las expresiones jurídicas de la extensión de la escolarización y los cambios en las políticas implementadas en los distintos niveles del Estado a través de diferentes gestiones de gobierno, no puede desconocer la importancia de las periodizaciones, ritmos y apropiaciones diversas relacionadas con intereses y demandas de las familias y distintos actores rurales y urbanos que protagonizan estos procesos y pueden dar cuenta de sedimentos de instancias anteriores, prácticas residuales y emergentes que se entrelazan con las tendencias dominantes de cada período histórico [Williams 2009, Rockwell 2009]. Por ello, aunque se trata de un primer acercamiento a la temática, nuestro trabajo busca constituirse como un aporte en este sentido.

Para la realización de este artículo, además de recuperar la experiencia de participación en actividades cotidianas en instituciones del norte provincial,⁴ entrevistas y charlas informales con trabajadores del Consejo de General de Educación de Entre Ríos (CGE) y de los programas referenciados, consultamos resoluciones del Consejo Federal de Educación, normativa, documentos de trabajo y registros elaborados en el marco de los programas e informes de gestión presentes en el archivo del CGE. También recurrimos a informes de auditoría del PROMER realizados por la Auditoría General de la Nación.

El artículo se organiza en cuatro partes. En primer lugar, señalamos los cambios en la legislación y las políticas públicas nacionales que acompañaron la progresiva extensión de la obligatoriedad escolar y el surgimiento de escuelas secundarias en el campo,

⁴ El trabajo se enmarca en una investigación doctoral realizada desde el enfoque etnográfico que se propone comprender las experiencias formativas de las juventudes rurales en relación a las transformaciones en la educación secundaria rural en el norte de la provincia de Entre Ríos.



remitiendo a la LEN y las medidas del kircherismo, así como a las políticas implementadas por el gobierno de la alianza Cambiemos a partir de 2015. En el segundo apartado, referimos a la normativa que ha regido la educación secundaria rural en Entre Ríos desde fines de siglo XX hasta la actualidad. En tercer lugar, analizamos el PROMER, los CAJ y las becas INAUBEPRO, considerando los orígenes y sus modos de funcionamiento. Finalmente, desarrollamos algunas reflexiones a modo de cierre.

La extensión de la escolaridad obligatoria en el campo en Argentina

En el país, la ampliación de los años de escolaridad en las escuelas rurales tiene como antecedente la creación del tercer ciclo de Educación General Básica (EGB 3) en la década de 1990, que extendió la edad de la obligatoriedad escolar de 7 a 10 años en el marco de la Ley Federal de Educación (LFE) de 1993. La ley estuvo acompañada por otros cambios auspiciados por la reforma educativa de la década, entre los que se destacan medidas de descentralización, que significaron la transferencia de los servicios educativos no universitarios y las escuelas medias a las provincias, y las llamadas políticas compensatorias, que se englobaron en Plan Social Educativo (PSE). Este Plan, que estuvo vigente entre 1993 y 1999, respondió al objetivo de financiar programas especiales de desarrollo educativo que encaren las diversas jurisdicciones con la finalidad de “solucionar emergencias educativas, compensar desequilibrios educativos regionales, enfrentar situaciones de marginalidad, o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional”,⁵ encontrándose las escuelas rurales dentro del grupo de instituciones comprendidas por el programa.⁶ Por otra parte, a pesar de que la ley estableció la gratuidad de la enseñanza, en la normativa aparecen junto al Estado otros actores como responsables y garantes de la educación a modo de incentivo de la intervención del sector privado en la prestación de servicios educativos.

⁵ Ley Federal de Educación. 1993, artículo n° 64.

⁶ Aunque por razones de espacio no podemos profundizar en el tema, cabe señalar que durante el gobierno nacional de la Alianza que inició en 1999, el PSE fue reemplazado por el Programa Escuelas Prioritarias y luego sucedido por el Programa de Acciones Compensatorias en Educación, proyectos que significan una clara continuidad al estar enmarcados en políticas compensatorias y focalizadas dirigidas a poblaciones en desventaja social y pedagógica, a las escuelas cuya población pertenece a los sectores en mayor riesgo socioeducativo [Bordegaray y Novaro 2004].



Durante la presidencia de Néstor Kirchner, en 2006 el Congreso sancionó la Ley de Educación Nacional (LEN) presentada por el oficialismo. La LEN se propuso avanzar hacia la unificación y homogeneización de la estructura académica en todo el territorio nacional, dejando atrás la heterogeneidad de situaciones que presentaba cada provincia a partir de las reformas de la década anterior. Estableció que la obligatoriedad escolar en todo el país se extendiera desde los cinco años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria, que define como una unidad pedagógica y organizativa destinada a adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria, estableciendo una duración de 5 o 6 años estructurados en dos ciclos: un Ciclo Básico –de carácter común a todas las orientaciones– y un ciclo Orientado –de carácter diversificado según las distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.

Entre los puntos nodales que hacen a nuestro estudio, nos interesa destacar que esta ley incorporó la educación rural como modalidad del sistema educativo en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria, incluyendo diferentes estrategias para que los servicios educativos en zonas rurales “alcancen niveles de calidad equivalente a los urbanos”, entre las que se destacan programas especiales de becas, comedores escolares y otros servicios asistenciales y la posibilidad de “integrar redes intersectoriales de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y agencias de extensión”.⁷

Para comprender el contexto en que fue sancionada la normativa y se avanzó en la extensión de la escolaridad y creación de escuelas secundarias en el campo, aunque no pretendemos realizar un análisis de estas gestiones de gobierno ni reseñar la amplia gama de políticas educativas desarrolladas durante el período, nos interesa mencionar algunos puntos sobresalientes. El ciclo que inició con la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia (2003-2007) y continuó con los dos mandatos del mismo signo político de Cristina Fernández (2007-2015), se caracterizó por un marcado cambio discursivo y la búsqueda por diferenciarse de las medidas neoliberales que lo precedieron.⁸ A partir

⁷ Ley de Educación Nacional. 2006, artículo n° 51.

⁸ En este contexto, se diseñaron dos grandes programas: el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), que planteó recuperar la especificidad de la tarea pedagógica de las escuelas con acciones dentro de las instituciones, y el Programa Nacional para la Inclusión Educativa (PNIE), que desarrolló una tarea ligada al retorno o ingreso escolar de adolescentes y jóvenes excluidos a partir de dispositivos no inscriptos formalmente en las escuelas [Montesinos y Sinisi 2009]. Entre los ejes de acción de este último se situaron los programas Todos a Estudiar, Volver a la Escuela y políticas vinculadas a la atención a niños y adolescentes judicializados y habitantes de contextos rurales.



de los preceptos de la LEN, a comienzos de la primera gestión de Fernández se creó la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas (DNPS) en un contexto de fortalecimiento de la concepción de “inclusión socioeducativa” como rectora de las políticas [Sinisi 2012]. En el marco de la Dirección, llegaron a funcionar 15 programas y acciones dirigidos al nivel secundario, entre los que podemos mencionar el Proyecto para la Prevención del Abandono Escolar, Red Nacional de Organizaciones Sociales por el Derecho a la Educación, la Política de Provisión de libros, entre otros [Rodríguez 2017].

Una de las políticas que se transformó en emblema de la gestión nacional y por su universalidad llegó a las escuelas rurales fue el Programa Conectar Igualdad, una iniciativa desarrollada a partir de 2010 junto a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que se propuso entregar netbooks a todos los estudiantes y docentes de escuelas públicas Secundarias, de Educación Especial e Institutos de Formación Docente,⁹ realizando capacitaciones en el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación y elaborando recursos pedagógicos específicos.¹⁰

Durante la gestión de Cristina Fernández, además, se desarrolló el Plan Nacional de Educación obligatoria (2009-2011), luego ampliado con el Plan de Educación obligatoria y formación docente (2012-2015), en los que el Ministerio de Educación en forma conjunta con los gobiernos provinciales buscó coordinar acciones a partir de los ejes de igualdad e inclusión, mejora de la calidad educativa y fortalecimiento de la gestión institucional [González et al. 2015]. La modalidad rural de la educación secundaria fue considerada bajo los objetivos de ampliar el acceso, brindar oportunidades educativas a aquellos que todavía estaban fuera del sistema educativo y seguir avanzando en la mejora del egreso. Para su implementación en esos contextos, tanto en el trabajo con jóvenes como en los proyectos de formación docente, se trabajó en torno a procesos de nuclearización de acuerdo a lo establecido por la resolución n°128 del Consejo Federal de Educación de 2010 [González et al. 2015].

⁹ Consejo Federal de Educación. 2010. Resolución n° 123.

¹⁰ El programa, que hacia febrero de 2016 llevaba entregadas 5.3 millones de netbooks, implicó un gran despliegue de recursos económicos, técnicos y de infraestructura e incluyó estrategias para garantizar la conectividad a partir del Programa Internet para Establecimientos Educativos y el Plan Nacional de Telecomunicaciones Argentina Conectada [Grasso et al. 2017]. Como producto de esta y otras políticas en materia educativa, la inversión entre 2004 y 2011 por alumno fue la más alta de la historia, llegando a alcanzar entre el 5 y el 6 % del PBI [Rodríguez 2017].



Esta resolución aprobó el documento titulado “La educación rural en el sistema educativo nacional”, elaborado con el objetivo de atender a la especificidad de la ruralidad para cumplir con los preceptos de la nueva legislación. El documento avanzó en una definición de la ruralidad que contempla la heterogeneidad de situaciones existentes en el país, avala distintos modelos de organización escolar adecuados a cada contexto “en vistas a proveer de justicia curricular a todas las ofertas”¹¹ y detalla la política de instauración de “agrupamientos”, definidos como unidades que nuclean al menos un establecimiento de cada nivel educativo o alguna escuela urbana de referencia a partir del reconocimiento de los antecedentes de articulación en cada territorio que permita “pensar a cada escuela rural vinculada a otras escuelas”.¹² Además, el documento dejó plasmadas las políticas educativas para la modalidad refiriendo al PROMER, sobre el que volveremos más adelante.

Finalmente, en lo que refiere a las políticas del kirchnerismo, nos interesa señalar que en 2014, al final de la gestión de Cristina Fernández, se creó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), destinado a una población socio-económica similar a la que percibía la Asignación Universal por Hijo, el programa de transferencias monetarias condicionadas creado en 2009 para menores cuyos grupos familiares se encontraban desocupados, se desempeñan en la economía informal o perciben un salario menor al mínimo vital y móvil. El PROGRESAR abarcó a jóvenes de 18 a 24 años con el objetivo de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas en ambientes de trabajo.¹³

A fines de 2015, a partir del triunfo de la alianza Cambiemos, se introdujeron modificaciones sustantivas en la gestión del gobierno nacional. Al igual que los gobiernos kirchneristas, el gobierno de Cambiemos buscó diferenciarse de la gestión anterior y anunció una “revolución educativa”.¹⁴ En términos generales, podemos

¹¹ Consejo Federal de Educación. 2010. Resolución n° 128, artículo n°23.

¹² Consejo Federal de Educación. 2010. Resolución n° 128, artículo n°24.

¹³ Presidencia de la Nación. 2014. Decreto n° 84.

¹⁴ En su discurso de asunción presidencial el 10 de diciembre de 2015, Macri afirmó que un “pilar importante de nuestro gobierno será liderar una revolución en la educación pública”. Esta expresión fue pronunciada en diversas ocasiones a lo largo de su mandato, entre ellas en la Asamblea Legislativa en marzo de 2017, en un contexto marcado por el paro y protesta de trabajadores por la suspensión de la paritaria federal docente.



señalar que desde entonces la política educativa estuvo marcada por procesos de desfinanciamiento, subejecución y descentralización, en un contexto de medidas neoliberales que se tradujeron en recesión industrial, endeudamiento externo, fuga de capitales, retracción interanual de las inversiones, disminución del consumo, despidos masivos en el Estado y en el sector privado, aumento sostenido de la pobreza y la desocupación [Rodríguez 2017].

En este sentido, nos interesa señalar que en 2016 se creó el Operativo Aprender, un dispositivo nacional de evaluación anual que, en un contexto marcado por la jerarquización del área de evaluación dentro del ámbito de la educación, reemplazó al operativo que hasta entonces se llevaba a cabo cada tres años y con otras características [Rodríguez 2017]. Destacamos este programa porque tuvo la particularidad de realizar cuestionarios de carácter censal que llegaron a las escuelas rurales. Los resultados de 2016, que fueron difundidos distinguiendo los valores atribuidos a escuelas rurales, señalaron que los desempeños de los estudiantes en el nivel primario eran claramente superiores a los de las escuelas urbanas de gestión estatal, mientras que en el secundario eran levemente más bajos [Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología-Fundación Quántitas 2018].¹⁵

También cabe mencionar que en 2016 se creó el programa Escuelagro, que se propone el fortalecimiento del vínculo entre la educación y el sector productivo agroindustrial en las escuelas secundarias agrarias y rurales de todo el país.¹⁶ Entre los objetivos de este programa, que se presenta como una política dirigida al desarrollo regional y territorial rural en pos del arraigo y la inclusión social, se busca aportar:

a los alumnos las herramientas y habilidades necesarias para lograr su inserción en el mundo productivo (...) Que con esta iniciativa se promueve incentivar en las nuevas generaciones un mayor interés por la producción agroindustrial y una vocación por la innovación en dicha área del mundo productivo.¹⁷

¹⁵ En 2016, el Operativo evaluó a todos los alumnos de sexto grado de primaria y del último de la secundaria y a una muestra de estudiantes de tercer grado de primaria y segundo o tercero de secundaria. La política fue cuestionada por docentes, gremios y comunidades educativas por su concepción de evaluación estandarizada y descontextualizada y sospechas sobre la incidencia de sus resultados en los regímenes de evaluación y acreditación docente.

¹⁶ Ministerio de Agroindustria. 2016. Resolución n° 349.

¹⁷ Ministerio de Agroindustria. 2016. Resolución n° 349.



Según expresa un trabajo que analiza los materiales educativos producidos en el marco del programa, éste actúa orientando las prácticas educativas a la satisfacción de las necesidades del mercado laboral agroindustrial y fomentando la participación de las empresas del sector en la formación escolar de potenciales trabajadores [Ambrogi y Funes 2018].

Finalmente, por el momento nos interesa mencionar que las políticas socioeducativas que habían caracterizado al período anterior fueron afectadas por el

achicamiento administrativo y presupuestario y un proceso de descentralización a través del cual se disolvieron la gran mayoría de los equipos del nivel central y se transfirieron fondos directamente a las provincias, al tiempo que otros programas socioeducativos se eliminaron o redefinieron sus objetivos [Rodríguez 2017: 90].

En este contexto, en el programa Conectar Igualdad, que a fines de 2016 se transfirió a la órbita de Educ.ar Sociedad del Estado dentro del entonces Ministerio de Educación y Deportes,¹⁸ se modificaron las orientaciones teóricas y pedagógicas y desfinanció la entrega de computadoras [Rodríguez 2017].

La secundaria rural en Entre Ríos

En la provincia de Entre Ríos, la implementación del EGB 3 creado por la LFE se inició primeramente en zonas rurales a partir de una experiencia de avance realizada entre 1997 y 1998.¹⁹ Recién en 1999 se procedió a la implementación del tercer ciclo en todo el territorio entrerriano. Al poco tiempo, se produjo un cambio en el proceso de implementación a partir de la sanción de una nueva Ley Provincial de Educación en 2001.²⁰ Esta ley creó la Educación General Básica Intermedia de tres años de duración, como continuación de los seis años correspondientes al EGB 1 y 2, estableciendo la

¹⁸ En septiembre de 2018, en el marco de una importante reducción de la cantidad de ministerios nacionales (de 22 a 10), los ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y de Cultura pasaron a conformar secretarías dentro del ministerio de Educación, renombrado Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

¹⁹ En una primera etapa se crearon cursos para garantizar el nuevo ciclo en 16 escuelas rurales en los departamentos Concordia, Federal y Nogoyá (a partir de la Resolución n° 1445 de 1997 del CGE) y al año siguiente la experiencia se repitió en 56 escuelas en las zonas rurales de los departamentos Paraná, Victoria y La Paz (a partir de la Resolución n° 0080 de 1998 del CGE).

²⁰ Esta transformación se vincula con el cambio de signo político en la provincia por la finalización del gobierno de Busti (1995-1999) y el inicio de la gestión de Montiel (1999-2003).



obligatoriedad desde los cinco años de la Educación Inicial hasta la finalización de la Educación General Básica. La legislación, además, estableció el objetivo de “servicios educativos en la zona rural adecuados a los diferentes niveles y modalidades del sistema” y “responder a las necesidades educativas de la población rural, considerando las características y condiciones económicas, culturales, sociales y geográficas de su medio local y/o regional”.²¹ En este sentido, expresaba que hasta que se generaran los espacios adecuados para su funcionamiento, la Escuela Intermedia podía localizarse en escuelas EGB 1 y 2, Escuelas Polimodales o Escuelas Núcleo de Agrupamiento. Así, de acuerdo con la ley, en la zona rural se organizaron distintos agrupamientos que establecían una escuela sede que recibía a los egresados de las escuelas EGB 1 y 2 de la zona.²²

De acuerdo a un diagnóstico realizado por el CGE que se incluye en la Resolución n° 1264/06 del organismo, en 2006 el tipo de organización vigente en escuelas intermedias y la estrategia de los agrupamientos no habían logrado resolver ni garantizar que todos los niños y jóvenes de la zona rural pudieran completar la escolaridad obligatoria. De acuerdo a este informe, basado en registros de directivos y docentes de escuelas rurales e información del Departamento de Estadística y Censo del Consejo, resultaba necesario garantizar el tercer ciclo en aquellas zonas donde los alumnos por razones de distancia todavía no asistían a la institución dispuesta como núcleo. En este sentido, señala que si se focaliza el análisis en cuántos alumnos que finalizan el sexto año del segundo ciclo en las zonas rurales se incorporan luego al séptimo año del tercer ciclo, se observa que en el período 2004-2005 un 11 % no se mantiene dentro del sistema educativo.²³

Más adelante, esta normativa es incorporada en la Resolución n° 850 de 2007, que unifica la reglamentación dispersa que en los últimos años había sido creada para regular la educación en áreas rurales. Cabe destacar que ambas resoluciones fueron dictadas luego de la aprobación de la LEN y mantuvieron su vigencia hasta la sanción y efectiva implementación de la consecuente ley provincial de 2008 [Mayer y Vlasic 2016].²⁴ La normativa afirmó la importancia de promover diseños institucionales que

²¹ Ley Provincial de Educación. 2001, artículo n° 82.

²² CGE. 2000. Resolución n° 0397.

²³ CGE. 2006. Resolución n° 1264.

²⁴ Los trabajos disponibles señalan que la provincia de Entre Ríos se encuentra entre aquellas provincias que, aunque desarrollaron un cuerpo normativo propio que reguló la localización y organización



permitieran garantizar la obligatoriedad escolar en zonas rurales con población escasa y dispersa, por lo que se decidió mantener los agrupamientos rurales EGB 3 pero también ampliar “los servicios de 7mo año según el radio de influencia, en lugares a determinar, de acuerdo con la matrícula existente y el crecimiento vegetativo, siempre y cuando existan alumnos fuera del sistema, que no puedan reubicarse”,²⁵ habilitando otros modos de estructura organizativa: pluriaños, alternancias y/o itinerancia.

De acuerdo a esta reglamentación, los pluriaños implican el trabajo articulado en un mismo aula con estudiantes que cursan diferentes años y comparten un mismo docente, la itinerancia refiere al traslado de profesores y/o alumnos a distintas escuelas de EGB 1 y 2 en las que funciona la EGB 3 y/o el Nivel Medio Orientado, junto a la incorporación de actividades semipresenciales para garantizar la continuidad de los aprendizajes, y la alternancia remite a la presencia alternativa de alumnos en las distintas escuelas de EGB 1 y 2 y la escuela de EGB 3 o de Nivel Medio a través de actividades semi-presenciales desarrolladas en el ámbito familiar.²⁶

Como dijimos, en Entre Ríos la LEN tuvo su correlato en la Ley de Educación Provincial N° 9.890, que establece como una de las ocho modalidades del sistema educativo la Educación Rural complementada con la de Islas,²⁷ contemplando las particularidades geográficas de la provincia. La ley establece que los diseños curriculares y la organización institucional en los tres niveles en estas escuelas deben ser “flexibles, con estrategias y adaptaciones didácticas-pedagógicas específicas”²⁸ y, en consonancia con lo expresado por la LEN, incluye estrategias especiales para asegurar el ingreso, la permanencia y egreso: becas, comedores escolares, financiamiento de la

institucional durante la implementación del EGB 3, presentó zonas de incertidumbre en relación con el asesoramiento y orientación destinadas a los distintos actores educativos [Hirschberg 2000]. En este sentido, Mayer y Vlasic [2016] sostienen que las resoluciones provinciales emanadas luego de la Ley Federal de Educación fueron generadas a partir de los problemas que emergían, sobre demandas y zonas particulares, lo que derivó en que, incluso una vez sancionadas las legislaciones posteriores, continuaran teniendo vigencia.

²⁵ CGE. 2007. Resolución n° 850, p. 2.

²⁶ CGE. 2007. Resolución n° 850.

²⁷ En lo que refiere específicamente a la educación en islas, a partir de 2011 se establece el “Proyecto educación secundaria en zona de sección Islas del Departamento de Victoria” (a partir de las resoluciones del CGE n° 4144 de 2011 y n° 3501 de 2012), que determina la articulación entre once escuelas primarias de islas del departamento con el objetivo de implementar el Ciclo Básico Común de Educación Secundaria. En 2015, se desarrolla el Ciclo Orientado (Resolución del CGE n° 1618 de 2015) en dos escuelas de islas del departamento, por lo que en diciembre de 2017 egresa la primera cohorte de nivel secundario.

²⁸ Ley Provincial de Educación. 2008, artículo n° 88.



movilidad de docentes y alumnos.²⁹ Por otra parte, la ley reconoce a la Educación Agrotécnica dentro de la modalidad del sistema educativo dedicada a la Formación Técnico Profesional de nivel medio y superior.³⁰

En 2015, las disposiciones provinciales posteriores a esta nueva legislación se ordenaron en un cuerpo normativo integrado [Mayer y Vlasic 2016] a partir de la resolución 125 del CGE, que presenta una visión de conjunto del sistema de educación secundaria en esos contextos y regula las orientaciones pedagógico-curriculares e institucionales, estableciendo el título de Bachiller Orientado en Ciencias Naturales, Ciencias Sociales y Humanidades o Economía y Administración.³¹

A partir de los cambios operados en las políticas del gobierno nacional a fines de 2015,³² en la provincia se sucedieron transformaciones que significan continuidades y rupturas que señalaremos a partir del estudio de tres políticas destinadas a la educación rural.

Políticas educativas para las escuelas secundarias del campo

En primer lugar, nos interesa referir al Programa Nacional de Extensión Educativa-Centros de Actividades Juveniles (CAJ), una de las políticas socioeducativas nacionales que ha tenido fuerte incidencia en Entre Ríos durante las presidencias kirchneristas y que en la provincia desplegó una de sus acciones en contextos rurales.

El programa CAJ, que contaba con antecedentes en algunas provincias desde 2001 y se había desarrollado en otras en el gobierno de Kirchner, durante la presidencia de Cristina Fernández significó la realización de talleres con actividades culturales, artísticas y deportivas en escuelas públicas de nivel medio. Se trataba de propuestas de

²⁹ Ley Provincial de Educación. 2008, artículo n° 87.

³⁰ A nivel nacional, en 2005 se había sancionado la Ley N° 26.058 de Educación Técnico Profesional que contemplaba la educación agropecuaria de nivel medio.

³¹ CGE. 2015. Resolución n° 125.

³² A nivel provincial, las presidencias de Cristina Fernández coincidieron con los dos mandatos consecutivos de Urribarri (2007-2015), quien mantuvo una clara política de alineación con la nación, lo que significó que Entre Ríos manifestara predisposición y fuera un territorio privilegiado a la hora de la implementación de las políticas que mencionamos. En 2015, el triunfo de Cambiemos coincidió con la asunción como gobernador de Gustavo Bordet, quien se presentó como candidato dentro del Frente para la Victoria y por ello significa cierta continuidad en la implementación de políticas de la gestión anterior, aunque al mismo tiempo ha desarrollado una posición oscilante que no desemboca en una férrea oposición al gobierno nacional.



extensión formativa por fuera del horario curricular, destinadas a jóvenes con inserciones escolares precarias o con trayectorias interrumpidas [DNPS 2011].

Marioni [en prensa] reconstruye el modo en que durante su implementación se conformaron equipos con distintas tareas en tres niveles: el nacional –con tareas de planificación, asesoramiento pedagógico y técnico (coordinación jurisdiccional, didáctico, capacitación, producción de contenidos, financiero)–, el jurisdiccional –con tareas de gestión y técnicas (de coordinación de escuelas y financiera)– y el territorial –a cargo de la coordinación y el sostenimiento de los talleres. De acuerdo a lo expresado por nuestros informantes en el CGE, en Entre Ríos, en articulación con referentes nacionales de la DNPS de la región del noreste argentino, el proyecto fue fundamentalmente gestionado por la Coordinación de Inclusión Educativa en vinculación con otras direcciones que funcionaban entonces en el Consejo provincial, como las de Planeamiento Educativo y Educación Secundaria. En el territorio escolar, se contó con la participación de asesores pedagógicos y talleristas que responden a distintos perfiles profesionales según la actividad desarrollada, destacándose docentes de educación física y del área artística y de comunicación.

En este marco, en 2010 se creó el Proyecto Radios Escolares CAJ, que consistió en la instalación, adjudicación de licencias y puesta en funcionamiento de radios en las escuelas. A partir de 2013, el programa funcionó con financiamiento proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo y a fines de 2015 comprendía 234 radios en el país, la mayor parte instalada en escuelas de pequeñas ciudades y el ejido rural [Marioni en prensa]. En Entre Ríos, a partir de una decisión del CGE, 11 radios fueron instaladas específicamente en escuelas rurales, “con el propósito de ‘favorecer vías de comunicación en escuelas que están en el medio de la nada’” [Marioni en prensa: s/r].

El desmantelamiento de las políticas socioeducativas nacionales a partir de 2015 incidió en el funcionamiento del programa. En 2016, los CAJ fueron descentralizados a las provincias con el compromiso de enviar una partida presupuestaria anual, lo que inició su proceso de desarticulación a partir de demoras en los fondos y la falta de renovación de contratos [Marioni en prensa]. Junto con la transferencia del programa a la provincia, se disolvieron los equipos de los niveles nacional y jurisdiccional y el sostenimiento de los proyectos entonces quedó a cargo de cada escuela. Según nos explicó una



trabajadora del CGE que se constituye como referente del trabajo con escuelas secundarias rurales:

Las políticas que en su momento pertenecían a la Dirección de Políticas Socioeducativas desaparecieron o están en camino a desaparecer (...). En la provincia se trataron de mantener algunas pero, por ejemplo, los CAJ en 2019 ya te digo que desaparecen. Lo que se va a hacer es mantener cargos docentes para sostener los proyectos que funcionaban, por ejemplo las radios que están andando.³³

Un trabajo señala que un componente clave de las experiencias exitosas de los CAJ en el país se relacionaba con la disposición y flexibilidad de la institución y el voluntarismo de los talleristas (a trabajar los fines de semana, por los magros sueldos y la contratación por monotributo) [PNUD 2009], por lo que aquí podemos hallar el origen de la supervivencia de algunos proyectos. A los mecanismos que permitieron sostener los programas mediante la renovación de cargos por voluntad de la gestión provincial, podemos agregar otras estrategias que advertimos en las escuelas, en las que aquellas actividades que habían sido apropiadas por la institución y/o las familias continuaron funcionando gracias a trabajo “voluntario” o la reasignación de recursos y personal dentro de la propia institución. Podemos señalar la experiencia de una radio escolar CAJ ubicada en el norte de la provincia,

Gustaba mucho y desde el principio pudimos trabajar ejes transversales de todas las materias, además de que en el campo, imagínate vos, lo que estaban pendientes de las emisiones (...) le fuimos buscando la vuelta para que siga aunque el proyecto se cayera o no llegara la plata (...) continuamos con el mismo profe que había empezado renovando su contrato, aunque venía retrasado el pago, él tenía otras horas en la escuela y así fuimos acomodando.³⁴

A partir del inicio del ciclo lectivo 2019, las experiencias de radios CAJ, así como el resto de las líneas del programa que continuaban funcionando, se enmarcan en un programa del CGE denominado "Adolescentes, Tiempos y Recreación", que asigna horas cátedra a concursos por proyectos y en cuya fundamentación aparece la necesidad

³³ Entrevista a trabajadora de la Dirección de Educación Secundaria del CGE. Febrero de 2019

³⁴ Conversación informal con directora de Escuela Secundaria Rural del departamento La Paz. Agosto de 2019.



de reglamentar “la gestión de los proyectos pedagógicos destinados a reconvertir los talleres denominados Centros de Actividades Juvenil”.³⁵

En segundo lugar, nos interesa referir al PROMER, ya que, aunque la provincia ha incorporado la modalidad rural para el nivel secundario al presupuesto regular y la administración escolar [Mayer y Vlasic 2016], podemos afirmar que gran parte de las acciones realizadas por el CGE a lo largo de los últimos años se ha encontrado estrictamente ligada la implementación del PROMER I y su continuidad a partir del PROMER II.

El primer Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER I) fue un préstamo para el financiamiento de políticas destinadas a todos los niveles de la educación rural con fondos provenientes del Banco Mundial, específicamente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) por un monto de 150 millones de dólares. Se implementó entre 2007 y 2010 y luego con una prórroga hasta 2013, con el objetivo de “respaldar la política del Gobierno Nacional para mejorar la cobertura, la eficiencia, y la calidad del sistema educativo nacional y mejorar la gestión del Sistema Educativo a través del fortalecimiento de la capacidad normativa, de planeamiento, información, monitoreo y evaluación en los niveles nacionales y provinciales”.³⁶

Entre las inversiones realizadas en el marco del programa, se destaca la entrega de equipamiento, bibliotecas, ludotecas, dispositivos tecnológicos y multimediales, laboratorios escolares, materiales impresos para alumnos y docentes, etc., así como la realización de diferentes obras de infraestructura que atendieron falencias en la prestación de servicios básicos en las escuelas, como agua potable y energía eléctrica, y construyeron nuevas aulas y edificios [González et al. 2015].

Además, se financiaron los llamados Proyectos Institucionales de Base Local, que se proponían “generar un proceso de reconstrucción compartida de conocimientos entre alumnos, docentes, miembros de la comunidad y equipos técnicos locales”³⁷ y facilitar la futura incorporación de los alumnos “como miembros activos de sus comunidades en

³⁵ CGE. 2019. Resolución n° 0742.

³⁶ Ministerio de Educación. 2007. Manual operativo de Proyecto de Mejoramiento de la Educación rural. Convenio de préstamo BIRF N° 7353-AR.

³⁷ Ministerio de Educación. 2007. Proyectos Productivos escolares de Base Local. Guía para la presentación de proyectos, p. 1.



procesos o estrategias de desarrollo”, por lo que resultaba fundamental la preparación de niños y jóvenes para “cuando las situaciones reales de la vida comunitaria y laboral les ofrezcan nuevas oportunidades”.³⁸ Las líneas temáticas a ser consideradas para la elaboración de los proyectos se organizaron en cuatro grandes categorías: producción primaria (agricultura, ganadería y forrajes, forestal y frutales, agua y riego, minería artesanal), transformación artesanal de la producción primaria (elaboración artesanal de agroalimentos, elaboración de artesanías con fibras animales o vegetales, madera o cuero), prestación de servicios (vinculados con la producción primaria, agroturismo o turismo rural, servicios informáticos) y energías alternativas (solar, eólica, hidráulica, biocombustibles). Estas líneas estaban inspiradas en los Catálogos de Tecnologías para Pequeños Productores Agropecuarios formulados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), lo que da cuenta de una serie de articulaciones existentes entre la política educativa y las políticas nacionales basadas en concepciones sobre el desarrollo rural local y la agricultura familiar que tuvieron relevancia en la década.

Fue en el marco del PROMER I, además, que se realizaron estudios de seguimiento de indicadores en el marco de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) y se financió el Primer Relevamiento de Escuelas Rurales (RER), realizado entre 2006 y 2009 con el objetivo de obtener información sobre todas las escuelas rurales del país. El RER recolectó información de un total de 15.596 escuelas rurales ubicadas en poblaciones de menos de 2000 habitantes o en campo abierto y permitió generar distintos indicadores georreferenciados relevantes para la planificación y evaluación de la política educativa.

En 2015, ya bajo las órbitas del gobierno de Mauricio Macri, comenzó a implementarse el PROMER II que tiene vigencia hasta 2019 por un monto de 250.50 millones de dólares.³⁹ Aprobado con el objetivo de reducir las tasas de repitencia en aulas de zonas rurales y aumentar la inscripción y las tasas de terminación de los estudios en la educación secundaria en las zonas rurales, el proyecto otorga centralidad al nivel secundario, lo que se traduce en que el 80% del monto total se destine al nivel. Las

³⁸ Ministerio de Educación. 2007. Proyectos Productivos escolares de Base Local. Guía para la presentación de proyectos, p. 2.

³⁹ Argentina-BIRF. 2015. 2015 Convenio de préstamo Segundo Proyecto de Mejoramiento de Educación Rural (BIRF-8452-AR).



inversiones consideradas incluyen el “mejoramiento de las condiciones de funcionamiento de las escuelas rurales” –desde obras de infraestructura hasta mantenimiento y adquisición de equipamiento, el “fortalecimiento del vínculo entre las escuelas y las familias” y la “mejora de la enseñanza y de la gestión escolar” –con acciones de capacitación, producción y distribución de materiales de enseñanza y apoyo a la implementación de la propuesta Secundaria 2030 en la ruralidad, entre otros.⁴⁰

A pesar de tratarse de un programa nacional, identificamos la relevancia de las gestiones desarrolladas en la provincia de Entre Ríos a través la “unidad ejecutora” local, que por cada línea de acción posee un referente que depende de la cartera educativa nacional pero está constituida por trabajadores del CGE. En palabras de una de ellas,

La unidad ejecutora hace la parte administrativa: enviar los proyectos a Nación para que los aprueben o no, hacer las rendiciones, pagar los contratos. Pero el CGE tiene la potestad, a partir de las direcciones de nivel, de hacer una planificación de acciones, ya que se intenta que la ejecución de fondos sea en articulación con acciones pedagógicas. Para secundaria por cada línea tenemos ternas, que es como se llama en PROMER, hay un referente provincial, un perfil técnico- pedagógico y un administrativo que se encarga de las rendiciones.⁴¹

Aunque el proyecto continúa en ejecución, es posible recuperar informes de auditoría que evalúan anualmente su implementación a nivel nacional. Entre los últimos informes disponibles, además de evidenciarse una notable sub-ejecución del presupuesto,⁴² se refiere al Operativo Aprender:

Se destinaron USD 15.000.000,00 del Programa para la implementación de la Prueba Nacional Aprender, re-direccionando los fondos del préstamo fuera de la condición de ruralidad, sin formalizarlo mediante una adenda al convenio de préstamo suscripto. La incorporación de esta actividad no prevista, que representa el 7,32% del monto asignado, derivará en el incumplimiento de otros objetivos, ya que la matriz no incluía fondos sin asignar.⁴³

⁴⁰ Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. 2015. Segundo Proyecto de Mejoramiento de Educación Rural (BIRF-8452-AR).

⁴¹ Entrevista a trabajadora de la Dirección de Educación Secundaria del CGE. Agosto de 2019

⁴² A pesar de que a fines de 2019 culminaba el plazo formal del PROMER II, por esta sub-ejecución, según nos informaron referentes nacionales y provinciales del programa, su finalización se postergaría hasta fines de 2020.

⁴³ Auditoría General de la Nación. 2017. Informe de auditoría independiente sobre los estados financieros del "Segundo Proyecto de Mejora para la Educación Rural-PROMER. Gerencia de la Deuda Pública- Departamento de Control del Endeudamiento con Organismos Financieros Internacionales. Presentado el 26 de junio de 2017, con informe al 31 de diciembre de 2016.



Entre las inversiones sobresalientes realizadas con recursos del PROMER II durante 2017 y 2018 en Entre Ríos, se encuentra la entrega de equipamiento escolar a las escuelas rurales de nivel secundario, la distribución de mobiliario escolar en más de 500 escuelas rurales de nivel inicial y primario, la construcción de una escuela en el departamento Feliciano y actividades de capacitación docente como los encuentros de Fortalecimiento de la Enseñanza en las Escuelas Primarias Rurales.⁴⁴ Asimismo, se destaca el desarrollo de los Proyectos Productivos de Base Local (PBL), actividades que se proponen la “transferencias de fondos a escuelas para la implementación de proyectos pedagógicos vinculados al desarrollo local”.⁴⁵ En 2018, se llevaron adelante 87 PBL en escuelas rurales de todos los departamentos; las propuestas realizadas se caracterizan por abordar diversas actividades, entre las que se destacan las de huerta y vivero (23%) y dulces y conservas (11, 5%), seguidas por experiencias de panificación (9%), producción de plantas (9%) y periódico escolar (7%).⁴⁶

Al igual que los Proyectos Institucionales de Base Local del PROMER I, se proponen involucrar a los actores locales y buscan que “los jóvenes cuenten con herramientas para participar en la comunidad como promotores locales del desarrollo”.⁴⁷ Además, a pesar de los cambios en las políticas durante el gobierno de Cambiemos, en los materiales del programa advertimos una continuidad en torno a la inclusión de la perspectiva del desarrollo rural territorial. Aunque para comprender los modos en que las comunidades

⁴⁴ CGE. 2018. Informes mensuales de gestión febrero-noviembre.

⁴⁵ Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. 2015. Segundo Proyecto de Mejoramiento de Educación Rural (BIRF-8452-AR).

⁴⁶ Obtenido del documento titulado Proyectos Productivos de Base Local, realizado por trabajadores del Consejo General de Educación de Entre Ríos en 2018. El porcentaje restante de los proyectos (40.5% aproximadamente) corresponde a otros rubros: hay cinco proyectos sobre reciclado de basura, cinco de lombricomposteo, tres talleres informativos, dos talleres de cuero, uso de TIC, radio, apicultura, vestimenta y trabajos en tela; las experiencias restantes desarrollaron un biodigestor, un termotanque solar, la construcción de un horno, la elaboración de alimentos, hidroponía, carpintería, taller de cerámica y espacio de cuidado de la salud. De acuerdo a nuestro procesamiento de los registros oficiales, las actividades se realizaron en los 17 departamentos de la provincia, siendo Paraná con 20 proyectos y Diamante con nueve los que concentran la mayor parte, seguidos por Gualeguay, Uruguay, Villaguay y La Paz con siete.

⁴⁷ Según nos expresó la persona que coordina el trabajo con escuelas secundarias rurales que entrevistamos, este material que nos facilitó fue producido por el Ministerio de Educación de Nación y luego utilizado en el CGE con el objetivo de generar “criterios comunes” y “ponernos de acuerdo” para acompañar de la implementación de los proyectos. El documento está compuesto fundamentalmente por actividades de indagación e instrumentos metodológicos que se sugieren para desarrollar una metodología participativa en las diferentes etapas del proyecto y una guía para su evaluación



educativas se apropian de los PBL son necesarias nuevas indagaciones, interesa incluir un segmento de un registro de campo realizado de una escuela secundaria del norte entrerriano:

Vemos llegar el auto de la directora que viene de La Paz y hace seña a los jóvenes, quienes están esperando para ingresar al comedor, para pedirles que la ayuden a descargar cosas. “¡Traje lo de la panadería!”, dice, ante lo que los distintos grupos esparcidos por el predio se acercan inmediatamente, demostrando interés ante la novedad. Hace poco más de un mes llegó la primera partida de los \$20.000 para realizar el PBL y, ante mi pregunta, Marta (profesora de Lengua) me dice que se decidió hacer un proyecto panaderil porque en la zona no hay panadería y que en sus clases están preparando folletos para promocionar la producción. A medida que los jóvenes ayudan a bajar las cosas se escuchan expresiones de entusiasmo: descargan una batidora, una amasadora, delantales, tinta y papel para imprimir los folletos y kilos de harina. Delia (docente de primer año) me cuenta que van a necesitar comprar algunos ingredientes, aunque está segura de que la mayor parte de los insumos “va a venir de lo que nos vayan aportando acá los padres, los mismos profes, los que vengan de La Paz y vayan comprando”. A los minutos, ya sentados en el comedor, los jóvenes de primer año comentan entre ellos que no sólo se hará pan sino que la idea es también hacer tortas y cosas ricas. Marta me mira y aclara: “la idea no es solo comer y vender, sino que lo importante va a ser promocionar los productos y saber armar el propio negocio”.⁴⁸

En tercer lugar, nos interesa referir al Instituto Autárquico Becario Provincial (INAUBEPRO), de cuyas becas ha sido muy frecuente escuchar hablar a docentes, directivos y estudiantes en nuestro recorrido por escuelas rurales. Se trata de una de las principales líneas de acción que podemos reconocer en la provincia en torno a facilitar el acceso y la permanencia de estudiantes en las escuelas secundarias rurales. El INAUBEPRO, un organismo basado en un sistema solidario de aportes de las cajas de profesionales y el estado provincial, fue fundado en 1989 y funciona a través de una serie de programas de otorgamiento de becas y servicios educativos en toda la provincia. Para el nivel secundario, cuenta con: Beca Ordinaria, Mejores Promedios, Estudiantes con Discapacidad, Escuelas Técnicas y Agrotécnicas, Eventos Culturales y Científicos, Deportistas Federados y Rural.

El organismo tiene una fuerte presencia en zonas rurales a través del sistema de Transporte Escolar Rural, que se financia a través del tesoro de la provincia y el

⁴⁸ Registro de campo. Escuela secundaria rural del Departamento La Paz. Septiembre de 2018.



Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET). El sistema terceriza el transporte de estudiantes de nivel primario y secundario que residen y estudian en zonas rurales otorgando a los transportistas una asignación mensual variable por estudiante que depende del trayecto a realizar de acuerdo a la distancia entre el domicilio y la escuela. De acuerdo a cifras difundidas por el Instituto, en 2018 se invirtieron más de 160 millones de pesos en el sistema de transporte rural en el recorrido de 37.000 kilómetros diarios para transportar a establecimientos educativos a más de 10.000 estudiantes que residen en zona rural.⁴⁹

El otorgamiento de la beca no es incompatible con otras becas del Instituto u otros organismos educativos y, al igual que para los otros beneficios, aunque se evalúa la situación académica y socioeconómica del grupo familiar, no se presentan mayores restricciones para su acceso. En este punto nos interesa destacar que, en nuestro recorrido por las escuelas del norte de la provincia, fuimos testigo de entredichos, conversaciones y preocupaciones a partir de los trascendidos respecto a las modificaciones de las becas PROGRESAR que percibían las y los estudiantes mayores de edad. A partir de 2017, el programa dejó de ser universal y pasó a llamarse Becas Progresar, sufriendo una serie de cambios relacionados con la eliminación del trabajo de promoción y acompañamiento en el territorio, la disminución de las cuotas (a 10 por año), la desvalorización del cobro en función de la inflación acumulada y el establecimiento de montos diferenciales según logros académicos [Kenziur 2018]. En este contexto, la continuidad del programa provincial era fuertemente valorada; en palabras de la directora de una institución, “por suerte las otras becas parece que seguirán firmes”.

Además, entre las acciones más significativas realizadas en 2018 por el Instituto del Becario, cabe señalar que se avanzó en la bancarización del cobro de becas en escuelas rurales, lo que implicó que los estudiantes percibieran sus pagos en cajeros automáticos. Para el caso de las escuelas rurales, además de lo que significó en términos de bancarización de las y los jóvenes que recibieron una tarjeta de débito, implicó cambios en la gestión, ya que previamente las y los directivos percibían los montos mensuales y debían luego distribuirlos entre los estudiantes.

⁴⁹ INAUBEPRO. 2018. Sistema de transporte escolar tercerizado para la provincia de Entre Ríos.



A modo de cierre

El estudio de la normativa y las políticas de educación secundaria en Entre Ríos dispara nuevos interrogantes. A fines de 2018, el mapa de la educación secundaria rural en Entre Ríos se conforma a partir de 187 escuelas, lo que representa un tercio (33%) del total de instituciones de nivel medio de la provincia.⁵⁰ En consonancia con la normativa nacional que avala diferentes estrategias de acuerdo al contexto⁵¹ y las últimas directrices provinciales en la materia recogidas en la resolución 125 del CGE, entre estas escuelas se pueden identificar distintos modelos organizativos y pedagógicos: ciclos básicos localizados en escuelas primarias; ciclos básicos localizados en escuelas primarias con extensión progresiva hasta el ciclo orientado; escuelas multinivel, que incluyen los niveles inicial, primario y secundario; escuelas secundarias completas; escuelas secundarias con residencia albergue; instituciones organizadas en torno a pluriaños en el ciclo básico y multiaños en el ciclo orientado.⁵² En este sentido, uno de los interrogantes que surgen refiere al modo en que las políticas se implementan en estas diversas instituciones.

Pudimos identificar una trama de continuidades y rupturas entre los diferentes ciclos políticos, siendo el avance hacia la escolarización de las y los jóvenes el telón de fondo de las últimas dos décadas. En los últimos años, en un contexto de interrupción o vaciamiento de las políticas nacionales, vimos como el Consejo de Educación local, con sus recursos y trabajadores, le da continuidad a los CAJ, al tiempo que se destaca –no solo en términos de inversión total, sino en tanto política visible y nombrada en las escuelas– la adjudicación de becas INAUBEPRO como un dispositivo genuino de la provincia que invita a un estudio en profundidad. En el caso del PROMER, la negociación para su continuidad comenzó a realizarse durante la gestión de Cristina Fernández y continuó durante el gobierno de Cambiemos, lo que permite sostener que, a

⁵⁰ CGE. 2018. Relevamiento de Escuelas Rurales.

⁵¹ Consejo Federal de Educación. 2010. Resolución n° 128, artículo n° 23.

⁵² Además, de acuerdo al Relevamiento de Escuelas 2018 del CGE, por fuera de este tercio, funcionan 27 escuelas agrotécnicas que corresponden a la modalidad técnico- profesional, dos son de gestión privada y en ocasiones se encuentran emplazadas en contextos urbanos o que se han urbanizado. A diferencia de lo que caracteriza la modalidad de educación rural en otras provincias como Córdoba, Corrientes y Misiones, a diciembre de 2018 solo se registró una institución de alternancia y ésta correspondía a la modalidad técnico-profesional.



pesar de las notorias diferencias discursivas, de estrategia y modo de vinculación con los organismos multilaterales en la arena económica, en lo que refiere al ámbito educativo no existieron rupturas significativas. No obstante, en un contexto de giro rotundo de la política educativa nacional, los fondos del programa se encuentran subejecutados. En este sentido, interesa avanzar en la comprensión de los procesos de apropiación en el seno de la cotidianeidad escolar de la normativa y las políticas abordadas, así como del modo en que se vinculan con diferentes elementos de orden provincial, nacional e incluso internacional.

En noviembre de 2017, como parte de las primeras medidas realizadas por una nueva gestión en el Consejo, se resolvió el cierre de la Dirección de Educación Rural e Islas que desde 2016 formaba parte de la estructura del organismo con el objetivo de atender las particularidades de las instituciones en esos contextos.⁵³ Esta definición, fundamentada en la absorción de las funciones por parte de las direcciones de Educación Primaria y Secundaria, generó reacciones adversas de distintos grupos gremiales y académicos que no lograron impedir la definición. Las autoridades provinciales, no obstante, manifestaron su compromiso con la educación rural y en ésta y posteriores ocasiones se desvincularon de definiciones políticas relacionadas con el cierre o desfinanciamiento de espacios educativos rurales, particularmente cuando a comienzos de 2018 la gobernadora de Buenos Aires intentó cerrar ocho jardines de infantes y escuelas primarias del Delta y 18 establecimientos educativos rurales, que no obstante fueron defendidos por las comunidades educativas que impidieron el cierre. Lo que nos interesa destacar del asunto es que, a pesar de la importancia de contar una Dirección en Educación Rural en términos de proyección de políticas específicas, luego del cierre no se identificaron cambios sustantivos en las actividades originalmente realizadas en la dirección, debido a que éstas estaban ejecutadas y financiadas principalmente a partir de los plazos y mecanismos del PROMER, aunque con participación de personal del Consejo.

Por último, cabe subrayar la importancia de complejizar el estudio de las expresiones jurídicas y normativas de la extensión de la escolarización y las políticas de educación secundaria rural a la luz de los intereses y demandas de los trabajadores docentes, las

⁵³ CGE. 2016. Resolución n° 026.



familias y distintos sectores y organizaciones rurales y urbanas. En sentido, en consonancia con una continuidad que advertimos en la evolución de la legislación nacional, la ley de educación provincial sancionada en 2008 promueve la participación de redes interinstitucionales, familiares y comunitarias, organizaciones no gubernamentales e instituciones eclesásticas. Así, en primer lugar, podemos señalar la importancia de atender a la injerencia de otros organismos oficiales y empresas, tal como se vislumbra en las experiencias de Escuelagro. Aunque este programa no ha tenido incidencia en la provincia de Entre Ríos, entre los objetivos señalados para 2019 se menciona la necesidad de seguir avanzando con la formalización del Programa Escuelagro en todo el país.⁵⁴

Para finalizar, en este último punto no podemos dejar de referir a un conflicto de notable resonancia social y mediática a fines de 2018 generado a partir de que la Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos (AGMER) y el Foro Ecologista de Paraná presentaron un amparo contra el gobierno provincial y el CGE para proteger a las escuelas rurales de fumigaciones con agrotóxicos,⁵⁵ lo que derivó en un fallo que prohibió la fumigación terrestre en un radio de mil metros alrededor de las instituciones y la fumigación aérea en un radio de tres mil metros, entre otros puntos, y generó reacciones judiciales de la contraparte y actuaciones de organizaciones de productores y diversas entidades. Aquí se evidencia como las normativas emergen a partir de iniciativas emanadas de la preocupación de docentes y pobladores de la zona de los establecimientos, al tiempo que se configuran en torno a disputas que incluyen a diferentes actores y será necesario considerar para agudizar la mirada.

⁵⁴ Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/escuelagro-presento-un-informe-de-gestion-y-sus-planes-para-el-2019>.

⁵⁵ Incorporamos este término, que se corresponde con la utilizada por las organizaciones denunciantes, sin desconocer que existe una puja en torno a la concepción sobre los agroquímicos y sus efectos en el ambiente y la salud. Chelotti sostiene que “en esta disputa se juega la definición del problema, una disputa por entender si se trata de un problema que deben regular los pueblos fumigados, a partir del desarrollo de “buenas prácticas” o se trata de un problema de Salud Pública, que debe ser asumido por el Estado” [2018: 6].

**Bibliografía****ACHILLI, ELENA**

1998 Vivir en la pobreza urbana. El derecho a una interculturalidad no excluyente. *Revista Lote*, 18: 1-7.

AMBROGI, SOFÍA Y MERCEDES FUNES

2018 Escuelagro: las comunidades educativas como faro de la innovación. *1º Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba*, 25, 26 y 27 de junio, Córdoba.

BORDEGARAY, DORA Y GABRIELA NOVARO

2004 Diversidad y desigualdad en las políticas de Estado. Reflexiones a propósito del proyecto de Educación Intercultural Bilingüe en el Ministerio de Educación. *Cuadernos de Antropología Social*, 19: 101-119.

CAPPELLACCI, INÉS Y MARÍA VIRGINIA GINOCCHIO

2009 La educación secundaria rural en la actualidad. *Boletín Temas de Educación*. Ministerio de Educación de la Nación, 7.

CELMAN, SUSANA; MILAGROS RAFAGHELLI, GLORIA GALARRAGA Y MARTA MARTÍNEZ

1999 *Evaluación de la implementación del 3º Ciclo de EGB en Escuelas Rurales de la provincia de Entre Ríos*. AGMER, Paraná.

CHELOTTI, TERESA

2018 Configuraciones de intervenciones sociales frente al modelo productivo de agronegocios. Paraná, Entre Ríos. *II Jornadas de Investigadores del INES CONICET-UNER*, 30 de octubre, Paraná, Entre Ríos.

DNPS

2011. *Apoyo y acompañamiento socioeducativo para la infancia, la adolescencia y la juventud*.

GONZÁLEZ, DELIA; SUSANA MAMANIS, ELÍAS PRUDANT Y GABRIELA SCARFÓ

2015 Panorama de la Educación Rural en Argentina. *Boletín Temas de Educación*. Ministerio de Educación de la Nación, 12.

GRASSO, MAURICIO; LILA PAGOLA Y AGUSTÍN ZANOTTI.

2017 Políticas de inclusión digital en Argentina. Usos y apropiaciones dentro y fuera de la escuela. *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación*, 50: 97-107.

GUTIÉRREZ, TALÍA VIOLETA

2007 Políticas de orientación agrícola y pedagogía normalista: Entre Ríos, Argentina, 1900-1920. *Perfiles educativos*, 29 (117):85-110.

HIRSCHBERG, SONIA



2000 *Implementación y localización del Tercer Ciclo de la EGB. Las prescripciones y su impacto en los actores institucionales*. Ministerio de Educación-UIE, Buenos Aires.

JACINTO, CLAUDIA Y GUILLERMO GOLZMAN

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 Claudia Jacinto (coords.). IIEP-UNESCO, París: 199-260.

KENZIUR, MARÍA

2018 Reconstrucción del contexto de surgimiento de las Transferencias Monetarias Condicionadas en Argentina, su continuidad y los sujetos sociales a las que se orientan. *II Jornadas de Investigadores del INES CONICET-UNER*, 30 de octubre, Paraná, Entre Ríos.

MARIONI, LUCÍA

En prensa *El Programa Nacional de Extensión Educativa-Centros de Actividades Juveniles (Argentina, 2008-2016): un análisis interpretativo del programa, sus antecedentes y permanencias*.

MAYER, SUSANA Y VERÓNICA VLASIC

2016 *Escuelas Secundarias Rurales: Estudio descriptivo de la modalidad rural de educación secundaria en Entre Ríos*. Universidad Autónoma de Entre Ríos, Paraná, Entre Ríos.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA- FUNDACIÓN QUÁNTITAS

2018 Los aprendizajes de los estudiantes en las escuelas rurales. *Serie de documentos temáticos*. Ministerio de Educación, 3.

MONTESINOS, MARÍA PAULA Y LILIANA SINISI

2009 Entre la exclusión y el rescate: Un estudio antropológico en torno a la implementación de programas socioeducativos. *Cuadernos de antropología social*, 29: 43-60.

NOVOMISKY, SEBASTIÁN Y NATHALIE IÑIGUEZ (COORDS)

2015 *El Promer: políticas educativas e inclusión social: una mirada reflexiva acerca de la ruralidad en la provincia de Buenos Aires*. Ediciones EPC, La Plata.

OLMOS, ALICIA Y LEANDRO PALLARINO

2019 Gestionar la mejora de la educación rural en un país federal. Planificación, financiamiento y administración de un programa socioeducativo en la República Argentina". *Estudios Rurales*, 9 (17): 198-230.

PLENCOVICH, MARÍA CRISTINA; ALEJANDRO CONSTANTINI Y ANA MARÍA BOCCHIOCCIO

2009 *La educación agropecuaria en la Argentina. Génesis y estructura*. CICCUS, Buenos Aires.



PNUD

2009 *Abandono escolar y políticas de inclusión en la educación secundaria*. IIPE UNESCO, Buenos Aires.

ROCKWELL, ELSIE

2009 *La experiencia etnográfica: historia y cultura en los procesos educativos*. Paidós, Buenos Aires.

RODRÍGUEZ, LAURA

2017 “Cambiamos”: la política educativa del macrismo. *Questión*, 1 (53): 89-108.

SINISI, LILIANA

2012 Políticas Socio-educativas: de la integración a la inclusión escolar. ¿Cambio de paradigma? *Revista Espacios*, 49: 59-70.

WILLIAMS, RAYMOND

2009 *Marxismo y Literatura*. Las cuarenta, Buenos Aires.