



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**“POLÍTICA EDUCATIVA CON PERSPECTIVA DE DESARROLLO HUMANO
PARA EL NIVEL SECUNDARIO EN CONTEXTO RURAL: EL CASO DEL
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO – PROMER II– EN SANTIAGO DEL ESTERO
(2015– 2021).”**

Tesista

SILVINA ANABEL PAZ

Director/a de Tesis

DRA. FELICITAS ACOSTA

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Fecha: (31/08/2023)

ÍNDICE

	Pág.
Resumen	3
Siglas	4
Introducción	6
Presentación del problema de investigación	14
Estado de la Cuestión o del Arte	21
Consideraciones Teóricas	28
Consideraciones Metodológicas	31
Capítulo I: Breve Referencia Histórica	36
a la Política Educativa para la Secundaria Rural en Argentina	
I A: La Educación Secundaria Agraria como Antecedente de la Modalidad Rural	
I B: La Modalidad de la Educación Secundaria Rural	
I C: La Modalidad de la Educación Secundaria Rural en Santiago del Estero	
Capítulo II: PROMER II: Descripción General del Programa	57
Capítulo III: Resultados del PROMER II en Santiago del Estero	65
Capítulo IV: Enfoque de Política Educativa de Stephen Ball	76
IV A: La dimensión Macropolítica	
IV B: La dimensión Micropolítica	
IV C: Análisis del PROMER II a partir de las relaciones establecidas entre el texto de política y su puesta en acto	
Capítulo V: Enfoque de Desarrollo Humano y de las Capacidades de Amartya Sen	87
Análisis de la dimensión educativa.	
VI: Análisis de la mediación institucional para el desarrollo humano en la puesta en acto del programa en los agrupamientos estudiados	
Capítulo VI: Evaluación Final del PROMER II: Reinterpretaciones y continuidades desde la comunicación e interrelación entre el equipo técnico-pedagógico y directivo provincial	99
Conclusiones	103
Anexos	106
Referencias Bibliográficas	114

RESUMEN

El presente trabajo estudió el segundo “Programa de Mejoramiento de la Educación Rural” –PROMER– II, una política educativa específica para la secundaria en el contexto de la ruralidad. La misma buscó, en líneas generales, mejorar la inclusión y terminalidad con calidad para garantizar el derecho a la educación de jóvenes de zonas rurales en forma equitativa a los de las urbanas, dada las brechas educativas en los aspectos mencionados.

Para llevar a cabo esta investigación se utilizó el método de estudio de caso único desde un enfoque cualitativo. El mismo se centró en relevar la voz de los principales actores implicados en torno al diseño y a la implementación de la política. Así, el objeto empírico comprendió al equipo técnico directivo provincial y a los actores escolares de los “Agrupamientos”¹ N° 86.077 (Dpto. Moreno), N° 86.150 (Dpto. Atamisqui) y N° 86.144 (Dpto. Loreto) de Santiago del Estero bajo el programa durante 2015–2021. Asimismo se analizaron los resultados a partir de las acciones ejecutadas conforme a los objetivos propuestos.

Para comprender tanto el proceso como los resultados, se realizó análisis documental (del Manual Operativo del Programa, de la normativa educativa nacional y provincial vigente), se desarrollaron entrevistas semi estructuradas y grupos focales y se analizaron indicadores educativos (porcentaje de matrícula, terminalidad, repitencia y deserción) que permitió profundizar el estudio del PROMER II. Se exploró también la mediación institucional de los actores de los agrupamientos así como las reinterpretaciones del equipo de gestión post programa.

Respecto al marco teórico se emplearon los aportes de Stephen Ball sobre la puesta en acto de las políticas educativas y el enfoque de Desarrollo Humano con base en la teoría de las capacidades de Amartya Sen, para quien la educación es una dimensión configuradora de capacidades para el desarrollo. Desde estos aportes se analizó el PROMER II con el objetivo de aportar a futuros estudios que revaloricen la dimensión educativa del desarrollo humano como un factor impulsor del bienestar de los habitantes rurales.

Palabras clave: Política Educativa para la Secundaria Rural–PROMER II–Urbano– Rural– Inclusión y terminalidad con calidad – Brechas Educativas – Texto de Política – Política en Acto – Actores – Desarrollo Humano- Capacidades

¹ Unidades que permiten brindar respuestas situadas a las problemáticas comunes de varias escuelas. Nuclean al menos un establecimiento de cada nivel educativo, o alguna escuela urbana de referencia, garantizando en cada zona la trayectoria escolar de todos los alumnos en el marco de la escolaridad obligatoria.

SIGLAS:

AAP: Área de Administración Provincial

AEE: Área de Estadística Educativa

AER–MEN: Área de Educación Rural del Ministerio de Educación de la Nación

AERP: Área de Educación Rural Provincial

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BIRF–8452–AR: Convenio de Préstamo N° 8452 otorgado por el BIRF a la República Argentina para el financiamiento del PROMER II

BM: Banco Mundial

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFE: Consejo Federal de Educación

CGA: Coordinación General de Agrupamientos

CGE: Consejo General de Educación

CN: Constitución Nacional

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

CSB: Ciclo Superior Común

CSO: Ciclo Superior Orientado

DNS: Dirección de Nivel Secundario

DGI: Dirección General de Infraestructura

DGPYPSYE: Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales

DIEE: Dirección de Información y Evaluación Educativa

DINIECE: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa

DNCFP: Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias

DPTO: Departamento

EGB: Educación General Básica

EGB 3: Tercer Ciclo de la Educación General Básica

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

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

IDH: Índice de Desarrollo Humano

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

INFOD: Instituto Nacional de Formación Docente

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

LEN: Ley de Educación Nacional
LFE: Ley Federal de Educación
LEP: Ley de Educación Provincial
MECON: Ministerio de Economía de la Nación
MEN: Ministerio de Educación de la Nación
MEP: Ministerio de Educación de la Provincia
MOP: Manual Operativo del Programa
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
NOA: Noroeste Argentino
NNUU: Naciones Unidas
ONA: Operativo Nacional Aprender
PBL: Proyectos Productivos de Base Local
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROMER: Programa de Mejoramiento de la Educación Rural
PROGRESAR: Programa de Becas para Acompañar la Terminalidad de los Estudios de todos los Jóvenes del país
RAI MEP: Referente del Área de Infraestructura del Ministerio de Educación Provincial
RAP MEP: Referente del Área Pedagógica del Ministerio de Educación Provincial
RCFE: Resolución del Consejo Federal de Educación
RGESCICR: Reglamento General de Educación Secundaria con Circuitos de Itinerancia en Contextos Rurales
RM: Resolución Ministerial
SINIDE: Sistema Integral de Información Digital Educativa
SRTIC: Secundarias Rurales Mediadas por Tecnologías
TIC: Tecnologías de la Información y Comunicación
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INTRODUCCIÓN

En los albores de la conformación del Estado Argentino, la política educativa fue concebida como uno de los bastiones clave para el desarrollo. Así, hacia fines del siglo XIX mediante la Ley N°1.420 se crearon escuelas en todo el territorio nacional, con el propósito de garantizar la educación común.

Con el objetivo de educar a todos los habitantes, independientemente de su origen étnico, la escuela primaria debía ser obligatoria, gratuita, común y se prohibió la enseñanza de la religión durante el horario escolar. Esto se tradujo en un sistema educativo que buscó construir tanto una identidad nacional como una ciudadanía mediante un currículo homogéneo. Currículo que se replicó a las poblaciones rurales demográficamente dispersas, a partir del modelo de “Escuelas ambulantes” (Ley 1420, Art. 11, en Panorama de la Educación Rural en Argentina, 2015, p. 22).

Pero, si bien se contempló educar a los habitantes rurales, el foco de la norma estaba puesto en las ciudades, ya que se las consideraba como sectores sociales dinámicos, flexibles y permeables a los cambios para impulsar el crecimiento y desarrollo, ante los problemas que generaban los ritmos del comercio, la industria y consecuentemente la superpoblación.

Entonces, desde sus orígenes, la política educativa se caracterizó por la centralidad del Estado como actor protagonista en términos de diseño de la misma y por hacer especial hincapié en las zonas urbanas. Esto significa que la noción de lo rural no poseía una definición propia sino en relación con lo urbano. Y por ende se la contemplaba bajo una única categoría, sin considerar las diversidades existentes entre y hacia el interior de los espacios rurales. Siguiendo esta lógica, la organización institucional para brindar la educación primaria rural replicó, con limitaciones, el modelo original de la escolarización urbana, por lo que sus problemas educativos se basaron en soluciones residuales.

Con respecto a la educación secundaria, a lo largo del tiempo fue evolucionando en términos de extensión de la oferta, aunque no exenta de contradicciones. Los colegios nacionales se fundaron en las ciudades capitales de las provincias, a partir de 1863, con el fin de formar a las elites del aparato estatal (Acosta, 2011). Mientras que para las zonas rurales existían las escuelas agrotécnicas destinadas a formar mano de obra para la producción agropecuaria. Actualmente dichas escuelas forman parte de la modalidad técnica.

Recién a mediados del siglo XX, y a partir de la llegada del Peronismo al poder y el surgimiento del movimiento obrero como su base legitimadora se incrementó de manera más importante la matrícula, con el incremento del acceso de las mujeres y, de manera más lenta, de nuevos sectores sociales. Esta democratización continuó durante el desarrollismo que implementó

el presidente Arturo Frondizi (1858-1962), debido a la demanda de la nueva estructura económica del país. Sin embargo, no hubo leyes de obligatoriedad.

La interrupción de los gobiernos democráticos por los golpes de Estado, las políticas de descentralización vinculadas con la sanción de la Ley Federal de Educación –LFE– N° 24.195 en 1993 y la discontinuidad en el financiamiento en plena democracia, hicieron mella en el sistema educativo, especialmente en el nivel secundario.

Si bien durante los años 90', la educación para la ruralidad cobró mayor relevancia, tanto en la agenda nacional como regional, la política educativa formulada se caracterizó por aumentar la fragmentación del sistema educativo. Esto se debió, en parte, a los principios de autonomía y responsabilidad individual en la obtención de resultados, subyacentes a las políticas. La LFE supuso avances en la extensión de la obligatoriedad, pero el desarrollo de alternativas educativas sólidas para el ámbito rural no contempló las problemáticas socioeconómicas de tinte estructural que continuaban atravesando a toda la geografía rural del país.

Los cambios en la política educativa retornarían en el siglo XXI. Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se caracterizaron por recuperar la centralidad del Estado en la garantía de derechos. Con políticas públicas de aspiración universalista y la búsqueda de consensos entre los niveles de gobierno nacional y provinciales en el diseño de tales políticas pretendieron modificar el sistema educativo.

Así, ante un escenario con condiciones socioeconómicas más favorables, se produjeron avances desde la legislación. Con la Ley de Educación Nacional –LEN– N° 26.206/2006 se estableció la obligatoriedad de todo el trayecto formativo del nivel secundario, consolidando así el proceso de masificación, incluyendo al ámbito rural. Cabe recordar que la LFE había determinado la extensión de la escolaridad obligatoria al 8° y 9° año de la Educación General Básica –EGB–, hoy 1° y 2° año de la escuela secundaria.

El reconocimiento por la LNE de la modalidad rural como componente del sistema educativo se constituyó en un hito histórico, puesto que hasta entonces sólo la educación primaria gozaba de dicha caracterización. Además de la reglamentación de dicha ley, mediante la Resolución del Consejo Federal de Educación –RCFE– N° 128/2010 se reconoció la diversidad de realidades y situaciones que se viven hacia dentro de los contextos rurales, considerando a los agrupamientos como el formato organizacional más idóneo para educar a los jóvenes en situación de aislamiento y dispersión demográfica. Cabe destacar que la conformación de este modelo institucional no era novedosa sino que fue ideado por la LFE pero sólo se extendió a los dos primeros años de la secundaria.

Observando el marco normativo desplegado de los gobiernos democráticos recientes, se visibiliza un logro en términos de inclusión, a raíz de la masificación en el acceso igualitario al nivel secundario. Sin embargo, la sola conquista de derechos educativos no ha logrado responder a las demandas aún latentes en relación a una oferta inclusiva, de calidad y con vinculación al desarrollo humano.

Pues si bien la ley tiene la finalidad de brindar a todos los adolescentes y jóvenes del país una formación integral, que comprende desde la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos para habilitarlos a continuar con estudios superiores y a vincularse con el mundo del trabajo, hasta la formación de una ciudadanía democrática que les permita ser conscientes de sus derechos y obligaciones; en la actualidad, la situación de la educación secundaria presenta déficits importantes.

Desde la perspectiva legal se concibe a los adolescentes y jóvenes como sujetos a quien se les debe garantizar el acceso a la educación secundaria por ser un derecho social, para que puedan aprender conocimientos diversos, conocer el entorno que los rodea y a responsabilizarse de la interacción con el mismo y el impacto que generan. En términos normativos estos propósitos parecieran ser muy ambiciosos si se considera la poca antigüedad de la obligatoriedad del nivel secundario; pero son necesarios para formar adultos capaces y responsables de afrontar los desafíos que la sociedad actual demanda.

Para tales fines se requieren docentes que tengan interés, disposición para trabajar en condiciones dignas (infraestructura, material académico actualizado y contextualizado, salarios dignos, apoyo de equipos directivos fuertes, capacitación permanente, reconocimiento, etc.) garantizadas por el Estado. Si se aspira a formar adultos con proyectos de vida individuales y colectivos desde la secundaria, es fundamental diseñar políticas focalizadas en cada contexto, para que todos los actores escolares encuentren en cada escuela un espacio de oportunidades.

Pero, la realidad demuestra cierta incoherencia entre lo que expresa el texto de la ley respecto de la práctica de la política, pues el ámbito de aplicación sigue concibiéndose como un espacio homogéneo, cuando se caracteriza cada vez más por su heterogeneidad y complejidad en cuanto a situaciones, realidades y actores.

En efecto, en escenarios donde la densidad demográfica, la pobreza rural y las desigualdades son muy marcadas, el acceso inclusivo y equitativo a una educación secundaria de calidad continua tornándose vulnerable, pues siguen persistiendo brechas de desigualdad respecto a la educación urbana. Ante este panorama, y sobre las bases legales antes mencionadas, el gobierno nacional desplegó como política educativa al PROMER, que, en su segunda etapa ejecutada en el período

2015–2021, buscó atender los problemas vinculados a la permanencia y egreso de la secundaria de los jóvenes habitantes de las zonas rurales de todo el país, entre ellos los santiagueños.

Es por ello, que esta investigación se propuso ahondar en el estudio de la política educativa para la secundaria rural, tomando el caso del PROMER II en Santiago del Estero. Para ello se abordó el proceso del programa que comprende dos instancias. La primera, parafraseando a Ball (1993), refiere a la *Política como Texto*, momento donde intervinieron actores globales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF–, y agentes estatales que gravitan en los ámbitos nacional y provincial, que se encargaron de diseñar el texto político–normativo. La segunda, denominada por el mismo autor como *Puesta en Acto*, faz en que cobraron protagonismo los actores de las instituciones educativas donde se aplicó el texto de política. Además se buscó conocer los resultados del programa considerando los objetivos y componentes propuestos, a partir del proyecto desplegado en la provincia.

Para abordar, tanto el proceso como los resultados del PROMER II se apeló a escuchar la voz de los principales actores estatales y del sistema educativo, con el propósito de conocer sus intereses, interpretaciones y sentidos. En esa dirección se interpeló al equipo técnico–pedagógico y directivo enmarcados tanto en el Ministerio como en el Consejo General de Educación –CGE– de la provincia; como a los actores de los Agrupamientos N° 86.077 (Dpto. Moreno), N° 86.150 (Dpto. Atamisqui) y N° 86.144 (Dpto. Loreto) de Santiago del Estero. En el seno de la institucionalidad educativa, en la puesta en acto del PROMER II, se buscó describir el rol de mediación que vinculase a la educación con el paradigma de desarrollo humano. Se partió del supuesto de que hubo redefiniciones del texto de política que han conducido a los actores escolares, principalmente los docentes, a generar acciones concretas desde el programa. Si bien son acciones temporarias, se identifican en ellas principios del paradigma de desarrollo humano – agencia, equidad, sostenibilidad– en pos de una formación en lo que Sen (1999) denominó Capacidades. Éstas, traducidas a Funcionamientos, son relevantes para tender puentes tanto hacia el desarrollo individual de los estudiantes, como, aún en pequeña escala, hacia sus comunidades rurales.

Todos los aspectos vinculados a la educación secundaria para la ruralidad, en su trama compleja pero poco estudiada, serán desarrollados en profundidad a lo largo de este trabajo. Pero, antes de hacer el recorrido del mismo, se detalla la presentación del problema que motivó esta investigación, los intereses personales en torno al mismo, la fundamentación de su relevancia académica y los objetivos propuestos para su conocimiento. Para ello se describen en el estado del arte, aquellos antecedentes más significativos, cuyos aportes sirvieron para referenciar el problema de estudio.

Luego, en el marco teórico se expresan de manera concisa los conceptos, las relaciones y categorías conceptuales claves para comprender el problema tratado a lo largo de seis Capítulos. También se explicita la estrategia metodológica utilizada, y las técnicas de recolección de datos que pudieron llevarse a cabo y su secuencia. Asimismo se aclara en qué establecimientos no fue factible efectuarlas y las razones que impidieron concretarlas.

Respecto de la estructura de la tesis, el capítulo I ofrece una breve referencia histórica a la política educativa para la secundaria rural en Argentina, con énfasis en el papel del Estado como agente productor y regulador de políticas para el sector. Aquí se encontrarán tres secciones. La primera referida a la educación secundaria agraria como antecedente de la modalidad rural. La segunda relativa a la modalidad rural propiamente dicha. Y la tercera respecto a la modalidad en Santiago del Estero.

Cabe aclarar que la brevedad del relato se debe a que tanto esta modalidad, como la obligatoriedad del nivel secundario se definió, reconoció y organizó, con mayor fuerza, a partir del marco jurídico nacional desarrollado entre los años 2006 y 2010, a pesar que sus antecedentes históricos se remontan a la etapa previa a la organización del Estado Argentino.

Después, en el capítulo II se describe el PROMER II como política educativa rural, teniendo en cuenta principalmente su Manual Operativo –MOP–, donde se mencionan los componentes, las variables socioeconómicas y educativas consideradas para distribuir el financiamiento del programa por región y provincia, los niveles de organización institucional para concretarlo, y la guía normativa que las jurisdicciones debían contemplar en la ejecución de las acciones programadas.

Ya en el capítulo III se hace referencia a los resultados del PROMER II en Santiago del Estero, considerando la información proporcionada tanto por los actores escolares como por el equipo técnico directivo de la provincia, debido a la ausencia en el MOP del informe jurisdiccional sobre la evaluación final del programa. Para ello se describe brevemente a los agrupamientos, indicando su ubicación geográfica, escuela sede, número de escuelas y/o comunidades enmarcadas en cada uno de ellos, cantidad aproximada de docentes y espacios curriculares. Luego, para una mayor comprensión se reflejan en un cuadro, los resultados del PROMER II en relación a sus componentes, tales como obras de infraestructura, formación continua, proyectos productivos de base local –PBL–, dotación de material didáctico, herramientas y mobiliario. Estas dimensiones se analizan considerando la valoración que realizaron los actores escolares, partiendo de la reflexión construida sobre las mismas a partir de la información proporcionada. Aquí se incluyen la valoración general del programa, su incidencia en las capacidades adquiridas, la ponderación de los aprendizajes logrados a partir del formato de evaluación que se llevó a cabo en cada

agrupamiento, la adecuación de la enseñanza al contexto, los aspectos positivos y negativos de la enseñanza en la ruralidad y los desafíos pendientes.

Se agregan también datos estadísticos como los porcentajes de matrícula, terminalidad, deserción y repitencia por Ciclo Superior Básico –CSB–, Ciclo Superior Orientado –CSO–, y Completo, de acuerdo a los datos proporcionados directamente de un cuadro que se facilitó a directivos y coordinadores pedagógicos. Mientras que para lo que no lo entregaron, se trató de completar esa vacancia con las cifras que mencionaron en las entrevistas.

En el capítulo IV se aborda el enfoque de política educativa de Stephen Ball (1993, 2006, 2015). El mismo se divide en tres secciones. Una referida a las categorías conceptuales de la dimensión macropolítica, en la que intervienen los actores nacionales e internacionales. Otra que contempla las conceptualizaciones de la dimensión micropolítica haciendo hincapié en el rol de las escuelas y sus actores. Y una tercera que analiza las relaciones establecidas entre el texto de política y su puesta en acto en términos de redefiniciones, reinterpretaciones y transformaciones producidas por todos los actores intervinientes en el proceso de política. En este capítulo se incluye la información obtenida del equipo técnico directivo de la provincia para entender la trama de relaciones que incluyeron negociaciones, disensos y consensos con el Ministerio de Educación de la Nación –MEN–, que se trasladaron luego a los agrupamientos. Como así también aquella proporcionada por los actores escolares en su vinculación con el equipo técnico de la provincia para poner en acto el programa.

Seguidamente, en el capítulo V se referencia al paradigma de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas –NN UU– (PNUD, 1990) y la contribución de Sen (1999) al mismo desde el enfoque de las Capacidades, que fue abordado en este trabajo desde su vinculación con la educación. Este capítulo contiene una sección donde se analiza la mediación institucional para el desarrollo humano en la puesta en acto del PROMER II en los agrupamientos estudiados, tomando en cuenta la información relevada de los actores escolares.

Tanto en los capítulos IV y V se tuvieron en cuenta las normas sobre la educación rural vigente, la estructura organizacional del Estado nacional para poder analizar el programa y un mapeo de la realidad socioeconómica y educativa de la ruralidad de la provincia relevada por organismos como el INDEC (2010), MECON (2010), DINIECE (2010) y el Informe sobre Desarrollo Sostenible: Argentina y la Agenda 2030 (2017).

En el capítulo VI se realiza la evaluación final del PROMER II, en términos de las reinterpretaciones y continuidades que emergieron de la interrelación entre los actores de la gestión pública provincial, conformado por el equipo técnico–pedagógico y directivo provincial, a posteriori de la evaluación final del programa.

Con la pretensión de aclarar sucintamente cada aspecto, se incluye también un anexo con la reflexión de un docente rural, mapas para ubicar geográficamente los agrupamientos objeto de estudio de este trabajo y fotografías tanto de las escuelas rurales construidas con el PROMER II como de los trabajos que realizan dentro y fuera del aula los estudiantes. Todo ello para que quienes lean esta tesis tengan una idea aproximada del contexto de la educación secundaria rural santiagueña.

También se agrega un glosario con las siglas utilizadas, que se ubica al principio de esta tesis.

Finalmente las referencias bibliográficas empleadas en el transcurso de este trabajo.

Agradecimientos

Quiero dar las gracias a Mingui, mi mamá, a Eli mi hermana, compañera y amiga. Ambas confiaron en mí en todo momento y me tuvieron una inmensa paciencia durante todo este trayecto. Y principalmente me permito agradecer al hombre de mi vida, mi PAPÁ, a quien perdí durante la segunda ola de la pandemia de Covid 19, pero que desde el cielo me sostuvo y guió en cada paso para culminar esta tesis de la cual, a pesar de las dificultades y contratiempos, me siento sumamente orgullosa.

PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Tanto a nivel mundial como local, el estudio de las problemáticas en torno a la educación rural ha sido históricamente relegado a un segundo plano. Posiblemente por la gran concentración de la población en las ciudades. En consecuencia, los Estados han invertido poco en el desarrollo de los territorios rurales, que se caracterizan por la carencia, escasez o baja calidad de infraestructura de acceso, servicios de provisión de electricidad y agua potable, entre otros. Todo ello trajo aparejado el diseño de políticas públicas dirigidas a la ruralidad con una impronta urbana, como una especie de traslado de soluciones de las urbes a las zonas rurales.

Durante la década de los años 90', los Estados y organismos internacionales profundizaron las iniciativas para situar a la educación secundaria rural en sus agendas, procurando reducir las disparidades que observaban respecto de la educación brindada en las zonas urbanas. Alrededor del año 1993 en Argentina se produce la modificación histórica del sistema educativo por la finalización de las transferencias de escuelas nacionales a las provincias y la sanción de la LFE.

Ese momento encuentra a Santiago del Estero con un panorama poco alentador en términos socioeconómicos. Algunas cifras evidencian que en ese entonces era “la quinta jurisdicción con menor ingreso per cápita, la sexta con menor Índice de Desarrollo Humano y la primera con menor Producto Bruto Geográfico per cápita” (Luci, 2003, p. 3).

Respecto a los indicadores educativos, entre los años 1996 y 2000 se observaba un fuerte contraste entre el elevado incremento de la población en edad escolar y el escaso crecimiento de matrícula. Este dato no es menor, dada la alta densidad poblacional en las zonas rurales, rasgo característico de la provincia. Asimismo, hacia el 2001 se ubicaba como la “quinta con mayor porcentaje de población analfabeta del país” (Luci, 2003, p. 4); y con la tasa neta de escolarización por debajo de la media nacional en todos los niveles educativos, particularmente el secundario.

La información estadística del censo 2010 no distaba mucho del escenario antes expuesto. Santiago del Estero se constituía nuevamente en una de las jurisdicciones con mayor cantidad de población rural con 273.577 habitantes. Y, con grandes dificultades de gestión para contrarrestar el déficit educativo. Déficit que se profundizaría por la realidad socioeconómica. Los hogares rurales santiagueños con NBI representaban el 18,2%, muy alejado de los urbanos con una cifra de 11,8%.

Las desigualdades educativas continuarían acentuándose. De acuerdo al informe de UNICEF (2020), hacia el año 2010 la provincia se destacaba por poseer el menor porcentaje de jóvenes escolarizados con un 67,7% (p. 130). Segmentando la información en contexto rural y por franja etaria, dicho informe detectó que los niveles más bajos de escolarización de la población entre 12 a 17 años habitante en campo abierto ascendía a un 64,4% (p. 131). En cuanto a los jóvenes

santiagueños entre 15 a 17 años, la situación resultaba más desfavorable, pues solo el 46,9% (p. 133) de ellos asistía a la escuela. Mientras que los de 20 años, con un 16,9% (p.151) representaban al año señalado, una de las cifras de terminalidad de la educación secundaria más bajas a nivel nacional.

Todos estos datos cuantitativos, en perspectiva histórica, reflejan los obstáculos para la permanencia y terminalidad de los estudios secundarios de los jóvenes en la ruralidad. Y además, una formación en condición de minusvalía respecto a sus pares de las escuelas urbanas, dando lugar a una brecha formativa. Brecha que se profundiza tanto por la alta densidad y dispersión poblacional en las zonas rurales como por la pobreza que atraviesan sus habitantes.

Los datos estadísticos del INDEC (2010), determinan que el total de hogares rurales del país con NBI asciende a 18,2% y que el 31,3% de dichos hogares son santiagueños. Mientras que los urbanos representan un 11,8%”, quedando así expuestas las grandes asimetrías entre ambos territorios. Como se observa, la estructura socioeconómica de la provincia en sus territorios rurales no es favorable para una escuela eficaz y justa.

“La incidencia de la pobreza es mayor que en los centros urbanos, y esta brecha se sostiene a lo largo de las últimas dos décadas pese al *boom* agrícola liderado por el cultivo de la soja” (Guardia y Tornarolli, en Veleda y oreos, 2011, p.). “Según ciertos estudios, el mayor nivel educativo en las áreas urbanas explicaría una buena parte de esta brecha “(Haimovich y Winkler, en Veleda y otros, 2011, p. 39).

Resumiendo, la educación secundaria en Santiago del Estero, en la transición de la LFE hacia la LEN, a pesar de la obligatoriedad y la ampliación de su cobertura se ha visto condicionada por dos cuestiones.

Por un lado, por las características del contexto de la ruralidad. La provincia, históricamente concentró el mayor porcentaje de su población en las zonas rurales y se encuentra entre las que poseen las mayores desigualdades internas, cuestiones que dificultan seriamente el sostenimiento de la escolaridad, colocando en zona de riesgo la garantía del derecho efectivo a la educación. Este escenario poco alentador permite observar que muchos jóvenes de entornos rurales no logran concluir los estudios secundarios y, quienes lo hacen perciben una formación de menor calidad respecto a sus pares de las escuelas urbanas.

Por otro, la política educativa contempla según Luci (2003), ciertos obstáculos propios de las características del sistema educativo provincial. Entre ellas, la fuerte dependencia presupuestaria del gobierno central, la permanente subordinación del sistema educativo de gobernanza al poder político y el insuficiente financiamiento del sector. Los aspectos condicionantes de la política educativa, claramente no contribuyen a la mejora de la oferta.

Por lo tanto, en contextos rurales fuertemente castigados por la pobreza y condicionados por las características del sistema educativo como es el caso Santiago del Estero, resulta imprescindible la reflexión en torno al diseño de la política educativa para el nivel secundario de la que emana la educación rural. Sobre todo, el estudio de la especificidad y pertinencia en la puesta en acto de la política, en términos de una mediación institucional para una formación para el desarrollo humano.

Desde el diseño de la política se observa la aspiración del Estado Nacional y Provincial a garantizar el derecho a la educación en todo el territorio nacional. Y su abordaje desde una perspectiva integradora y sostenible del sistema educativo para resolver los problemas de las zonas rurales.

En consecuencia, para atender las necesidades educativas de la ruralidad santiagueña, por una parte, resulta crucial que el texto de política incluya a la educación rural en la agenda estatal no sólo en términos de igualdad jurídica, sino también de oportunidades en relación a la urbana. Y que además determine la responsabilidad del sistema de gobernanza educativo en la cohesión eficaz de los modelos organizativo y pedagógico, de modo que respondan a las necesidades tanto de los jóvenes rurales como de sus comunidades. Es decir que la igualdad jurídica no se traduzca a un diseño pedagógico idéntico al urbano, porque en ese caso la formación brindada estaría descontextualizada, al no abordar desde los contenidos curriculares los fenómenos atravesados por la ruralidad y sus demandas de desarrollo.

Por ello es fundamental analizar la otra cara del proceso. Esto es, la puesta en acto de la política educativa, pues es en el nivel de la micropolítica o micro institucional donde suceden cambios que modifican el texto preliminar. En ese sentido se considera valiosa la mirada de Stephen Ball (1993), quien entiende a la política como un proceso no lineal donde intervienen diferentes actores.

Por un lado, los funcionarios y técnicos nacionales y provinciales –dimensión macropolítica– que diseñan y rediseñan la política, esto es el texto.

Por otro, el ámbito de aplicación, o contexto escolar, donde directivos, docentes, estudiantes, egresados y comunidad en general pueden potencialmente redefinir el discurso político normativo. Incluso transformando las acciones que emanan del texto de política para adecuarlo al contexto, ante la homogeneidad de dicho texto.

En la dimensión macropolítica y en función de la legislación y los lineamientos discursivos de la política educativa del año 2006, el gobierno nacional decidió incluir en su agenda ciertos programas educativos que contaban con respaldo internacional, como el PROMER.

El PROMER I apuntó a mejorar la educación de los niveles inicial y primario. Mientras que el PROMER II enfatizó en el nivel secundario, desplegándose en el período 2015–2021 en todas las regiones del país, beneficiando mayormente a aquellas áreas que presentaban los indicadores socioeconómicos más bajos y los educativos más alarmantes en relación a la inclusión, terminalidad, deserción y repitencia. Entre ellas, la región del NOA y principalmente Santiago del Estero, que fue la jurisdicción que más fondos percibió de dicho programa.

El PROMER II se caracterizó, en líneas generales, por la participación de actores mixtos en su diseño, pues fue financiado con fondos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y partidas presupuestarias de la Nación y las provincias.

En cuanto a los componentes, en líneas generales pretendía ampliar la cobertura, reducir la matrícula con sobreedad y deserción. Respecto a la calidad y pertinencia buscó mejorar las condiciones de aprendizaje, dotando de infraestructura y equipamiento a las poblaciones rurales. En relación a la optimización de los logros de aprendizaje apuntó a la capacitación docente, al desarrollo de los Proyectos Productivos de Base Local –PBL– y a la gestión de convenios bilaterales concertados entre el gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales, relativos a la recopilación, el análisis, la divulgación y el uso de estadísticas educacionales. Resulta sumamente importante la generación de información estadística educativa a nivel provincial. Y más aún si es segmentada por zonas rurales para poder construir tanto el Índice de Desarrollo Humano –IDH–, como para diseñar políticas educativas acordes a las necesidades del contexto. Lamentablemente existe un déficit al respecto, lo que demuestra las falencias de la provincia en capacidad estatal.

En síntesis, la misión de esta política fue garantizar desde las dimensiones mencionadas, la obligatoriedad de la escolaridad secundaria en la ruralidad en los mismos términos que en la urbanidad, en pos de acotar las brechas educativas.

Santiago del Estero fue la provincia más beneficiada en términos financieros, por su alta densidad y dispersión poblacional rural y los elevados índices de NBI, que en conjunto condicionaron y potenciaron el bajo rendimiento educativo que la caracterizaba, aspecto también contemplado por el programa. Este se ejecutó tomando como diseño organizacional a los agrupamientos, entendiéndose era el más acorde a la extensa geografía provincial y a la fuerte demanda. El problema es que no se profundizó en el análisis del modelo pedagógico. Y si bien los lineamientos generales de los diseños curriculares se acordaron a nivel federal, es responsabilidad de la provincia la lentitud del trabajo de renovación y adaptación curricular y las debilidades del equipo técnico de gestión educativa. Este es uno de los motivos por los que los actores escolares se aventuran en aislamiento a aprender a enseñar en la ruralidad, desde diseños poco trabajados para el contexto. Existe entonces, una distancia entre el texto de la política y su

puesta en acto. Distancia en la que se producen redefiniciones. Y, el acercamiento de la política al paradigma del desarrollo humano pareciera localizarse más en esas redefiniciones de los actores escolares.

Todo esto conlleva a las siguientes hipótesis del estudio:

- i) El diseño mixto entre la escala nacional y provincial del PROMER II no resultó suficiente para promover un modelo pedagógico orientado al desarrollo de capacidades individuales y colectivas en sintonía con el paradigma del desarrollo humano
- ii) Los procesos de mediación docente orientados al desarrollo de actividades curriculares vinculados a procesos productivos resultaron los espacios más acordes para fomentar capacidades para el desarrollo

Por lo tanto, para abordar el problema y resolver las hipótesis de investigación se reflexionó en torno al proceso como a los resultados del programa como política educativa para la secundaria rural.

Desde el proceso se consideró la voz de los actores implicados en el diseño del texto de política, como de los actores involucrados en su puesta en acto.

Desde la práctica de la política se analizó el rol de mediación institucional de los actores escolares para una formación en capacidades y pertinente al desarrollo humano de sus estudiantes y egresados, como de las comunidades en las que viven. Este aspecto es fundamental en el estudio de lo que aconteció en los establecimientos educativos desde los aportes teóricos de Amartya Sen.

También resultó relevante el análisis de las relaciones que pudieron establecerse entre el texto de política y su puesta en acto en términos de redefiniciones, reinterpretaciones y transformaciones desde la teoría de Ball.

Finalmente, la descripción de los resultados luego de la evaluación según sus objetivos y componentes permitió determinar la existencia de redefiniciones y continuidades, que surgieron a partir de la comunicación e interrelación entre el equipo de gestión de la política educativa rural provincial.

En resumen, el presente trabajo abordó el problema de investigación a través del despliegue de una política educativa concreta para la secundaria rural como el PROMER II, durante los 7 años de su transcurso (2015–2021). En el discurso político normativo intervinieron los referentes técnicos y pedagógicos del programa dependientes del MEN, del Ministerio de Educación de la Provincia –MEP–, y el equipo directivo compuesto por la Coordinación General de Agrupamientos –CGA– encuadrada en la Dirección del Nivel Secundario –DNS– del CGE. En la ejecución del programa se observó cual fue el rol de los directivos, coordinadores pedagógicos,

docentes, estudiantes y egresados como actores escolares, sus intereses y los sentidos construidos en la redefinición del PROMER II.

El objetivo general de la investigación fue analizar la posible vinculación con el paradigma de desarrollo humano con el que se desplegó el PROMER II como política educativa en los Agrupamientos N° 86.077 (Dpto. Moreno), N° 86.150 (Dpto. Atamisqui) y N° 86.144 (Dpto. Loreto) en el período 2015–2021, considerando la voz de todos los actores involucrados tanto en el proceso de diseño (texto de política), su puesta en acto (contexto) como en los resultados.

Los objetivos específicos fueron seis:

1. Explorar los antecedentes históricos con que fue concebida la educación en el diseño de la política educativa para la secundaria rural en Argentina.

2. Describir en profundidad el PROMER II como política educativa para mejorar la secundaria rural.

3. Analizar los resultados del PROMER II en los agrupamientos estudiados de la provincia, contemplando sus principales componentes.

4. Considerar las dimensiones macro y micro política de las que emanan las relaciones entre el discurso normativo (política como texto) y su puesta en acto (política en contexto), haciendo hincapié en las redefiniciones, reinterpretaciones y transformaciones acontecidas en este proceso.

5. Describir y analizar la mediación institucional para el desarrollo humano en la puesta en acto del PROMER II en los agrupamientos estudiados, haciendo énfasis en la dimensión educativa desde las conceptualizaciones de los enfoques de Amartya Sen y de la información relevada de los actores escolares.

6. Realizar una evaluación final del PROMER II en términos de las reinterpretaciones y continuidades una vez concluido el programa, a partir de la interrelación entre los equipos técnico–pedagógico y directivo de gestión pública estatal.

Para culminar este apartado se expresa que la concreción de este estudio de caso se justifica en su intento de sumar a futuras investigaciones que generen producciones académicas que valoricen y revaloricen la educación secundaria rural. Siempre, reflexionando desde lo conceptual e instrumental alrededor de la tríada educación secundaria, ruralidad y desarrollo, desde los enfoques tanto de política educativa de Stephen Ball como de desarrollo humano de Amartya Sen. Para ello, se tuvo en cuenta que la estructura organizativa de la educación rural predominante en Santiago del Estero es la modalidad de agrupamientos, que si bien se consolida con la normativa del año 2010, tiene sus bases en la LFE. Entonces, la periodicidad de la temática de estudio posee escasa antigüedad. Por tal motivo se considera que este trabajo aportará al debate académico en torno a un tema que resulta indispensable analizar desde la fase tanto de diseño, como de la puesta

en acto de la política educativa rural en la provincia, con el propósito de generar respuestas a las demandas aún pendientes en términos de igualdad educativa con calidad.

ESTADO DE LA CUESTIÓN O DEL ARTE

Para la realización de esta tesis se han tenido en cuenta diversas producciones académicas y de organismos nacionales e internacionales de carácter cualitativo. Cabe aclarar que la búsqueda de tales antecedentes no ha sido tarea fácil. Esto se debe a la escasez de trabajos que aborden concretamente las políticas educativas desde la perspectiva de desarrollo humano para el nivel secundario rural de la provincia. En primer lugar se presentan antecedentes conceptuales respecto de las definiciones de educación rural y algunos de sus principales aspectos en relación con el desarrollo de capacidades. En segundo lugar, se mencionan estudios nacionales previos que sirven de marco al análisis del PROMER II.

Desde el punto de vista conceptual, un antecedente de suma pertinencia es el de Olea (2008), para quien son tres los aspectos a considerar en el debate en torno a la educación rural como categoría de análisis: i) La finalidad y especificidad de la educación brindada en territorios rurales; ii) La redefinición de ruralidad y iii) La calidad educativa.

Respecto a la finalidad y especificidad de la educación rural, De Carli (2011) expresa que los principales desafíos giran en torno al modelo organizacional de las escuelas propio de la ruralidad, que no es coherente con el diseño curricular, puesto que éste se caracteriza por ser homogéneo. Agrega que la pobreza de estos ámbitos profundiza los problemas del sistema educativo.

En sintonía con este autor, Lozano Flores (2022) desde Colombia determina que la política educativa para la ruralidad en el país caribeño se aplica mediante un modelo pedagógico con un proyecto curricular cuyos contenidos, estrategias didácticas y ambientes de enseñanza y de práctica no tienen en cuenta el contexto rural. Concluye así que la educación ofrecida en el medio rural no tiene en cuenta las particularidades de este contexto ni las necesidades educativas de sus habitantes, sino que contempla el escenario urbano. En cambio Amiguiño (2011) sostiene que las instituciones educativas en el medio rural se constituyen, posiblemente, en los únicos referentes del Estado con capacidad de integrar e impulsar experiencias de desarrollo desde su intervención comunitaria, por más que su dimensión sea cada vez más reducida.

El segundo aspecto está vinculado a la importancia de redefinir la ruralidad, tanto desde lo meramente conceptual como instrumental, en la medida que la concepción y representaciones que se producen sobre lo rural repercute tanto en la formulación como en el impacto de políticas públicas. Sobre este aspecto no existe en la literatura académica una definición universalmente aceptada acerca de la misma. Esta diversidad de formas de construir el significado de la categoría

rural denota que se trata de una construcción social y, por lo tanto, un concepto sujeto a transformaciones permanentes.

De acuerdo con Faiguenbaum (2011), Argentina adopta el criterio “demográfico, entendido como la cantidad de habitantes por unidad administrativa” (p.7) para la definición técnica de lo rural, considerando como tal a toda aquella población que vive en localidades de menos de 2.000 habitantes. Esta conceptualización desde una perspectiva técnico–estadística respondió históricamente a los requerimientos estatales de información para diseñar políticas para el sector, permitiendo delimitar un ámbito de pertinencia para una serie de acciones orientadas a la educación y el desarrollo rural. En esta concepción, distintos autores señalan que la mayoría de las veces prevalece una caracterización de lo rural en referencia directa a lo urbano, constituyendo un sistema clasificatorio dicotómico, donde la definición de “lo rural” es residual respecto de la urbana. Desde esta perspectiva, el concepto de ruralidad ha estado asociado a tres fenómenos interrelacionados: “baja densidad demográfica, predominio de la agricultura en la estructura productiva de una localidad o región y ciertos rasgos culturales diferentes a los de las poblaciones urbanas” (Llambí y Pérez, 2006, p.8).

Sin embargo, las críticas a esta definición restringida han dado lugar al abordaje conceptual de una nueva ruralidad, pensando la categoría de territorio desde sus dimensiones histórica, política, social, cultural, económica y ambiental que responden a fenómenos diversos. Entre ellos, los profundos cambios socioeconómicos en las regiones rurales, tales como una creciente capitalización de la agricultura, los nuevos usos del suelo agrícola, la polarización económica, el aumento de la importancia del empleo rural no agrícola, los diversos grados de urbanización o adopción de estilos de vida urbanos en áreas tradicionalmente rurales, el incremento de la intensidad de las migraciones “pendulares” campo–ciudad y la globalización de la oferta de servicios, etc. Desde este nuevo paradigma, definir territorios rurales implica reconocer su diversidad, y la “creciente interdependencia entre centros urbanos y áreas rurales” (Garrett y otros, 2005, en Olea, 2008, p.4), que han ido diluyendo la tajante dicotomía campo–ciudad imperante tanto en el plano analítico como político. Esto ha conducido a los hacedores de políticas a contemplar la complejidad propia de la heterogeneidad socioeconómica y cultural de cada espacio geográfico donde se aplica la política educativa.

El último aspecto al que se refiere Olea (2008) está vinculado al acceso a una educación de calidad para mejorar las competencias de los estudiantes rurales en consonancia con las exigencias de su contexto y con estándares equivalentes a los de las áreas urbanas. Éste, tal vez, sea el más complejo de los desafíos de la política educativa, pues conlleva a definir la categoría de calidad

educativa. “Se trata de un término ambiguo, indefinido y polisémico, con una notable variedad de significados” (Tiana, en Marchesi y otros, 2021, p.116). En línea con este autor, “el concepto de calidad incluiría al menos cuatro dimensiones: eficacia, eficiencia, pertinencia y satisfacción” (p. 117). Es decir que la educación será de calidad en tanto se alcancen los objetivos establecidos por la normativa y políticas vigentes y sus modificaciones, empleando eficientemente los recursos de los que disponen los distintos agentes involucrados en el sistema educativo para responder a sus demandas y a las del contexto donde aquella se imparte.

De ello se desprende que un aspecto clave de la educación en la ruralidad es el de las relaciones con la dimensión espacial, de los sujetos y su entorno, cuestión que también refiere a los recursos disponibles y el fortalecimiento de las capacidades. En este sentido, la CEPAL (2010) considera que el acceso universal a una educación equitativa y de calidad es clave para democratizar el desarrollo de capacidades y, en consecuencia, el posterior acceso a oportunidades, constituyéndose de este modo en el mecanismo más importante de inclusión social en el tránsito de una generación a la siguiente.

En sintonía con aquel organismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2018) considera que “los jóvenes tienen el potencial de transformarse en actores clave para revertir tendencias y ciclos de baja productividad y de exclusión, siempre y cuando se les brinden las oportunidades educativas y laborales propicias para generar nuevas dinámicas” (p. 35). Estas afirmaciones de la FAO se consideran relevantes en función de la formación educativa en capacidades propicias al desarrollo de las comunidades rurales.

Tiana (2021) por su parte, hace referencia al impacto de los sistemas educativos en cuanto “movilizan y afectan a cantidades muy grandes de personas” (p.119), principalmente a los docentes, estudiantes y sus familiares, que “exigen unos recursos ingentes para su funcionamiento e influyen de manera directa sobre el desarrollo económico y social de los pueblos” (...) por lo que “tienen una gran responsabilidad, que no se puede eludir” (p.119). De esta afirmación se observa la responsabilidad de los actores del sistema educativo en el proceso de cambio social, a partir de la relación entre educación y desarrollo, relación que adquiere mayor preponderancia en las zonas rurales por ser las más empobrecidas y con los indicadores educativos más bajos. Sin embargo, e interpretando el pensamiento de Paulo Freire (1976), la educación por sí sola no constituye la clave para generar el cambio social, pero éste tampoco es posible sin ella.

Por su parte, el geógrafo francés Guy Di Méo (1998, en Plencovich y otros, 2022) estudia las relaciones espaciales. Y las comprende como la confluencia de enlaces afectivos, funcionales,

económicos, políticos, jurídicos o puramente imaginarios que los individuos y grupos tejen con los espacios geográficos donde viven, por los que son atravesados, o las representaciones que tienen de éstos, revelando el papel que los diferentes actores juegan como productores de espacio.

El sociólogo francés Dubet (2005), con los postulados de justicia educativa e igualdad de oportunidades aporta una concepción de la educación superadora de la “meritocracia”². Para este autor, “el fin de la política educativa no es que más alumnos tengan oportunidades de triunfar en la competencia escolar, sino que los individuos se fortalezcan subjetivamente y se sientan capaces de actuar fuera de esa competencia, individual y colectivamente” (Dubet, 2005, en Veleda y otros, 2011, p. 66).

Todas estas contribuciones conllevan a la importancia de reflexionar no solo sobre la relevancia y pertinencia de los saberes adquiridos por los estudiantes en el contexto escolar, sino sobre todo en el extraescolar. Es decir, en el seno de las comunidades rurales donde habitan para que aprendan de ellas, conozcan de su entorno, y también para que actúen con otros en pos de su desarrollo, esto es, con un sentido de pertenencia y no de disputa. Este aspecto es clave para la educación en ámbitos rurales por su necesaria relación con el entorno en el que se desarrolla.

A este aporte conceptual, pueden sumarse antecedentes que analizan la educación rural según las particularidades de cada contexto nacional y subnacional. Por ejemplo, Martín Martínez L. y otros (2022), aportan reflexiones en torno a la educación rural colombiana. En esa dirección expresan que si bien las zonas rurales son las de mayor extensión en el territorio y las prácticas agrícolas los principales motores del desarrollo económico, el campo colombiano no infunde suficiente importancia para el desarrollo de políticas públicas a partir de sus necesidades. Por lo contrario, en estas zonas se agudizan las problemáticas debido a la desatención estatal, con su enfoque puesto en los centros urbanos e industriales, mirando con desdén el campo. Estos autores concluyen que la educación rural no es prioridad para el gobierno nacional. Muestra de ello son las escuelas campesinas atravesadas por el deterioro y las carencias, que evidencian la poca importancia otorgada a los procesos educativos de la población campesina.

Para el caso de la Argentina, Rodríguez y Petitti (2022) sostienen que durante la primera mitad del siglo XX, la educación rural en Argentina fue la de mayor expansión en Latinoamérica en términos de alcance y alfabetización. Sin embargo, advierten las fragilidades del Estado para

² Concepto ligado a la idea de que todos los individuos pueden alcanzar una movilidad social ascendente si se lo proponen. Es decir, se asume que las personas pueden incrementar sus ingresos y ascender en la escala social a través de su talento y esfuerzo. Esta definición de meritocracia resulta problemática dado que está basada en una estructura individualista y excluyente que mantiene a las personas en un estado de competencia perpetua con los demás (Littler, 2017).

responder al contraste entre la heterogeneidad de las zonas rurales y modelos de enseñanza homogéneos, pensados para las ciudades. En este sentido, respecto a la revisión del estado del arte sobre la educación rural y formación docente en Argentina, Plencovich y otros (2022) sostienen que la educación, en y para el medio rural se expresa a través de dos ejes débilmente cohesionados: la educación rural primaria y la educación rural o agropecuaria del nivel secundario. Agregan que de los 17.700 establecimientos educativos categorizados como rurales (Ministerio de Educación, 2020), 3.497 (20%) corresponden al nivel secundario. Se trata de establecimientos denominados agropecuarios y/o agrotécnicos por estar destinados a la producción sustentable de base agropecuaria. Se encuentran localizados en el medio rural, los periurbanos y en el tejido urbano de todo el territorio nacional. Señalan que dichos establecimientos dependen de las provincias y que atienden mayoritariamente a adolescentes de familias vinculadas al sector agropecuario.

Estos autores advierten además, que no existe una formación específica para el desempeño docente en el ámbito rural, excepto para el nivel primario. Para éste surgieron, posteriormente a la sanción de la LEN, iniciativas mediante postítulos, como por ejemplo la especialización para la educación primaria orientada a la ruralidad, de carácter nacional, a la que las provincias se adhirieron, incluida Santiago del Estero.

La vacancia en materia formativa para el nivel secundario, conduce a estos autores a determinar que los lineamientos nacionales sobre formación docente para y en el medio rural han tenido un carácter remedial y efímero, pese a que dicha oferta es anterior a la etapa fundacional del Estado Argentino.

En el plano subnacional, Bacalini y Ferraris (2009) hacen referencia a los Centros Educativos de la Producción Total (CEPT) que funcionan desde fines de los '80 en la provincia de Bs As. Destacan que se caracterizan por la participación familiar y comunitaria en la autogestión y cogestión como modelo de organización para el desarrollo rural. Para los autores citados, la educación y el desarrollo constituyen, desde la experiencia de los CEPT, las dos caras de una misma moneda.

A su vez, Oliva (2015) se refiere a la educación agrotécnica en general y a las experiencias de los CEPT en particular, como un modelo de la pedagogía de la alternancia, donde comparte con los autores precedentes la articulación de la educación con el desarrollo rural. Así, destaca que tales instituciones enfrentan cambios complejos tanto desde lo educativo como de la realidad socio productiva a la que están vinculados.

De particular relevancia por su foco en la educación secundaria es el informe de UNICEF–FLACSO (2020) sobre política y educación secundaria rural en la Argentina. En éste se hace especial hincapié, en que la definición de políticas para la ruralidad debe revisar la homogeneidad

de la escuela y reconocer los múltiples espacios y actores que la atraviesan. Por otro lado resalta la imperiosa necesidad de la cooperación y compromiso de los organismos e instituciones externos al sistema educativo para sostener la escolaridad con calidad de los jóvenes, tendiendo de este modo a la mejora de las condiciones de vida de sus comunidades mediante acciones que propicien el desarrollo local rural.

Otro antecedente está relacionado con la implementación del Programa de Mejoramiento de la Educación Rural –PROMER II– en la provincia de Bs. As. Del informe de evaluación sobre la ejecución de dicho programa se destaca “el sentido de derecho que han adquirido las diferentes escuelas rurales” (Iñiguez y Novomisky, 2015, p. 45) beneficiadas por el PROMER. Asimismo se determina que, como política educativa para el nivel secundario rural, a priori resultó significativa, dado que su implementación representó para los jóvenes de zonas rurales un espacio de acceso efectivo a la educación, pues la inclusión de poblaciones históricamente desatendidas que hoy pueden asistir a la escuela tendió a hacer posible la justicia educativa. Además, desde dicho documento se reconoció como deuda pendiente el alcance o cobertura de las distintas líneas del programa a más escuelas rurales. De ello se concluye que esta política no ha logrado la institucionalidad de una secundaria rural en términos de articulación entre niveles, lo cual requiere profundizar en la complejidad de la organización escolar en las zonas rurales a partir de la identificación de la heterogeneidad y particularidades de cada área rural donde se encuentran insertas las instituciones educativas.

Una producción en sintonía con los autores precedentes es la de Pinto (2020). En esta, la autora planteó que, según los últimos resultados reportados por el Banco Mundial –BM– sobre el PROMER II en Argentina en el período 2014–2018, se observó un incremento de la matrícula en el *ciclo básico*³, pero una caída en el *ciclo orientado*⁴. Esto significa que el programa logró aumentar el ingreso pero no la permanencia y egreso de estudiantes de zonas rurales. Objetivos a los que aspiró esta política, desde el diagnóstico preliminar a su implementación.

En relación a los antecedentes más específicos a la temática de este proyecto se encuentran dos trabajos. Por un lado el de Luci (2003), en que se determina que Santiago del Estero hacia el año 2001 se caracteriza por la vasta extensión geográfica y el alto grado de ruralidad que se concreta en una desigual distribución de los indicadores socioeconómicos, en donde las zonas rurales más alejadas presentan las peores cifras. En referencia a los indicadores educativos en el marco de la LFE, la autora concluye que la provincia para el mismo año es la quinta con menor

³ Comprende el 1° y 2° año

⁴ Engloba el 3°, 4° y 5° año

tasa de escolarización para el nivel inicial, la tercera con respecto al nivel primario y la que menor escolarización ostenta en la educación secundaria.

Por otro y más reciente es el trabajo de UNICEF (2020). El informe de este organismo abordó primero el contexto nacional del nivel secundario rural para luego referirse al de Santiago del Estero. Concluye así que la provincia, hacia el año 2017 se caracteriza por ser la jurisdicción con la tasa de escolarización más baja en áreas rurales, con serias dificultades para lograr que los jóvenes culminen sus estudios y sobre todo garantizar el alcance de la educación a aquellos que habitan en las áreas dispersas.

A este escenario se suma la brecha formativa, ya que el logro de la escolaridad obligatoria en el ámbito rural se produce en condición de minusvalía respecto a la formación brindada en las escuelas urbanas. En ese sentido, según Haimovich y Winkler (2005), “el mayor nivel educativo en las áreas urbanas explicaría buena parte de esa brecha”.

La totalidad de los antecedentes mencionados resultaron significativos por varios motivos. Primero, por tener una aproximación al panorama socioeconómico y educativo de la ruralidad de Santiago del Estero a lo largo de más de dos décadas.

Segundo, porque reconocen los problemas de la escuela en el medio rural pero, a la vez destacan su rol como institución estatal, que pese a la pobreza y aislamiento procura desde lo prescriptivo, garantizar el derecho a una educación inclusiva y de calidad en la lucha contra la exclusión y las desigualdades.

Tercero, porque pone el foco en la simultaneidad de efectos producidos por la interrelación entre el Estado, a través de las políticas educativas, con los diversos actores y espacios en que habitan.

Y, cuarto, para referenciar los desafíos de las políticas educativas en la provincia desde la experiencia de políticas y programas nacionales desplegados en otras jurisdicciones.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Para el abordaje del problema que motivó esta investigación se acudió a dos enfoques teóricos.

Uno de ellos centrado principalmente en los aportes de Stephen Ball al área de estudios de la política educativa (1989, 1992, 1993, 2006, 2012, 2015). Y el otro basado en las contribuciones de Amartya Sen al enfoque de desarrollo humano (1990,1999).

La Sociología Política de Ball se centró en el intento por tratar tres grandes temas: uno es la conceptualización de las políticas educativas; el otro acerca de cómo pueden investigarse las mismas, y el tercero referente a sus trayectorias y efectos. El concepto de “ciclo de las políticas” (Bowe, Ball y Gold, 1992) fue utilizado para abordar estas preguntas y ofrecer orientaciones para el análisis del proceso de producción y puesta en acto de las políticas educativas, cuya naturaleza en el marco de la postmodernidad se caracteriza por su naturaleza compleja, conflictiva y multisituada. Se trata de un abordaje teórico–metodológico que intenta, por un lado, superar las visiones lineales y simplistas de la implementación, como fase del modelo clásico del ciclo de políticas públicas, en las cuales se las estudia como una producción acabada del Estado que las escuelas implementan o no. Y por otro enfatiza la complejidad de intereses e influencias en juego, al momento de definir las.

Bowe, Ball y Gold (1992), en su defecto proponen categorías conceptuales que contribuyen a abrir la “caja negra de las políticas educativas”⁵, explorando cómo éstas definen marcos posibles para la acción, pero, al mismo tiempo dejan márgenes para las interpretaciones y acciones mediante la voz de los actores que actúan en diferentes contextos.

De este modo se tomaron para el análisis del PROMER II, lo que Ball (1993) y sus colaboradores conceptualizan como *texto de política*. Este concepto alude al producto que emana de todo un trayecto que circula por distintos espacios políticos de cada nivel gubernamental, mediante disensos hasta llegar al consenso, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones, donde los diversos actores aportan sentidos elaborando ajustes conforme a los intereses de su propio contexto. En este aspecto se consideraron las miradas de los referentes del equipo técnico–pedagógico y directivo, dependientes tanto del MEP como del CGE de Santiago del Estero.

El otro concepto al que refiere el sociólogo inglés es el de *la puesta en acto de la política* o el contexto de la práctica. Se trata de las escuelas como ámbito de aplicación, donde directivos, docentes, estudiantes, egresados, familia y comunidad en general redefinen las acciones que emanan del texto de política, dotándola de su propia voz, intereses y sentidos. En esa dirección

⁵ Denominación que alude a la complejidad de definir, diseñar e investigar las políticas educativas en términos tanto teóricos metodológicos como en su fase de ejecución.

resulta imprescindible comprender las políticas cuando cobran vida, en lo que Ball (1994) denomina escuelas reales, es decir instituciones con capacidad de modificar sus realidades y no exclusivamente como consecuencia de los decisores políticos. Desde esta dimensión micro institucional, los establecimientos educativos son productores de políticas, a la vez que espacios producidos por aquellas. Para el caso de esta investigación, la impronta de los actores de los agrupamientos estudiados resultó clave para entender de qué manera actuaron dentro del marco del PROMER II y las redefiniciones efectuadas para llevarlo a la praxis.

Asimismo y para entender la perspectiva global de las políticas educativas de Ball (2012) se analizaron los conceptos de *red, gobernanza y heterarquías* que aluden al involucramiento de organismos internacionales en las políticas educativas de los Estados nacionales, como a los niveles subnacionales y locales de gobierno. El PROMER II fue posible, en parte, por los fondos otorgados al Estado argentino por el BIRF y el BM. Y también, por el desempeño del gobierno provincial y los actores escolares. Estas cuestiones se profundizarán en los capítulos 2 y 3.

El otro enfoque empleado fue el de *Desarrollo Humano*. Sus aspectos teóricos, metodológicos, técnicos, teleológicos y axiológicos se erigen sobre un basamento social, que de acuerdo al PNUD (1990) coloca en el centro de la reflexión la calidad de vida de las personas. Y concibe al proceso de enriquecimiento de las posibilidades humanas como objetivo clave del desarrollo. Esta perspectiva es insoslayable del *Enfoque de las Capacidades* (Sen, 1999), concepto estrechamente vinculado con el de la libertad.

Sen (1992) define la libertad como “la oportunidad real que disponemos para lograr lo que valoramos” (p. 31). En esa línea de análisis concibe a *la educación como una capacidad esencial y configuradora de la dimensión política, económica, social y cultural de las personas*, con una incidencia altamente positiva en el crecimiento económico—cuando los índices de alfabetismo son elevados— pero también determinante de las posibilidades de elegir cómo vivir.

Sen (2011) plantea además, un modelo de justicia educativa que va más allá de los enfoques de igualdad de oportunidades y calidad educativa. Modelo que está sustentado en la existencia de una sociedad que permite a las personas tener opciones variadas de vida según los proyectos individuales como colectivos. En ese sentido no basta con alcanzar logros académicos medidos por las pruebas internacionales estandarizadas por ejemplo, si se quiere comparar los niveles de desarrollo entre países.

Resulta necesario “generar desde el sistema educativo oportunidades reales para que los sujetos puedan expresar y usar sus saberes, que sólo de esta manera serán verdaderamente valiosos” (Veleda y otros, 2011, p.15).

Siguiendo a Sen (1997), las personas además de la igualdad jurídica y/o de oportunidades necesitan ser y sentirse libres para vivir. Para clarificar su pensamiento, “la pobreza y el desempleo, desde el momento en que coartan la forma en que los individuos pueden disfrutar y apreciar, representan severas violaciones a la libertad” (Sen, 1997, citado por London y Formichella, 2006, p. 21). Entonces, la libertad efectiva de las personas de cumplir con los fines que se proponen y poner en acto sus capacidades implica que el Estado, como principal generador de políticas públicas, para este caso educativas, debe propiciar posibilidades y posiciones sociales para que esas capacidades se expresen en funcionamientos, tanto dentro como fuera de las escuelas, tendiendo así a la generación del desarrollo humano.

Los principios o postulados éticos de los enfoques de desarrollo humano y capacidades, resultan complejos de traducirse en el proceso de la práctica, es decir en la realidad. En ese sentido, uno de los conceptos que se ha tomado para analizar la puesta en acto del PROMER II es la capacidad de *agencia*. Este concepto se refiere a la capacidad de una persona de constituirse en agente para perseguir y alcanzar las metas a las que otorga valor y sentido, tanto desde una dimensión individual como colectiva. Desde lo colectivo, la capacidad de agencia se torna relevante en tanto tiende al desarrollo en la medida que fomenta la participación, el debate público y la práctica democrática.

La capacidad de agencia supone así la configuración o reconfiguración del modelo de gobernanza, circular o en red basado en la horizontalidad de relaciones sociales, entre actores de diferente procedencia e intereses que permite motivar la acción de las personas insertas en contextos vulnerables como los rurales. De su interrelación con otros actores extraescolares, con cierta cuota de poder se pueden, potencialmente, construir las bases para lograr su empoderamiento que se traduzcan en funcionamientos que incidan en más libertades y bienestar de la población.

Todos estos aspectos se observaron en la cotidianidad de la vida escolar, que se constituirían en la base para el desarrollo humano si trascendieran el carácter cortoplacista de un programa educativo como el PROMER II. Pues la idea de la temporalidad alude a que el tiempo de duración de la política es escaso para ver reflejados resultados positivos sostenibles en el tiempo. Y más aún si no se vinculan con políticas integrales de desarrollo.

En los capítulos IV y V se profundizarán los conceptos de desarrollo humano, capacidades, funcionamientos y su traducción en la práctica concreta de las escuelas para un análisis empírico del problema de investigación de este trabajo, cuestión sumamente compleja por cuanto resulta difícil el traslado de postulados sociológicos y filosóficos pensados desde y para ámbitos urbanos, a la realidad del contexto rural.

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Esta investigación adoptó la metodología del estudio de caso único con enfoque cualitativo por varios motivos.

Uno de ellos y siguiendo a Eisenhardt (1989), porque permitió tanto brindar una descripción del fenómeno estudiado, como para verificar una teoría. El caso estudiado fueron los agrupamientos impactados por el PROMER II, en tanto las teorías abordadas la constituyeron la sociología de la política educativa de Stephen Ball y el enfoque de desarrollo humano de Sen.

Segundo, porque “los estudios de caso resultan pertinentes como estrategia cuando la pregunta gira en torno al cómo y al por qué de un fenómeno” (Forni, 2022, p.65). Esta tesis aspiró conocer el proceso de políticas, haciendo hincapié en el rol de los actores intervinientes en el mismo para entender y analizar al PROMER II en el escenario de la escuela secundaria rural.

Esto da lugar al tercer motivo, esto es, la finalidad explicativa de los estudios de caso (Yin, 1994). Para el trabajo en cuestión, ahondar en el PROMER II como política educativa permitió conocer y explicar la naturaleza y características distintivas de los agrupamientos en relación con la escuela urbana. Por ello, esta estrategia metodológica se considera pertinente, ya que “se centra en la comprensión de las dinámicas que se presentan en escenarios particulares” como el de la ruralidad (Eisenhardt, 1989, en Forni, 2010, p.2). Además, pone el foco, como expresa Stake (1995), en la particularidad y complejidad de un caso singular con el propósito de comprender su comportamiento.

El cuarto motivo está ligado a la centralidad del problema de estudio, pues las políticas educativas para la escuela secundaria rural en Santiago del Estero es un tema que ha sido escasa o nulumamente abordado desde la academia. La escasez de antecedentes de investigación específicos se torna también en un sentido de oportunidad, ya que con esta tesis se buscó contribuir a futuras investigaciones que generen producciones académicas que valoricen y revaloricen la educación secundaria rural, con el propósito de generar respuestas a las demandas persistentes, dada la vacancia de estudios desde los enfoques teóricos tanto de Stephen Ball como de Amartya Sen.

Y quinto, porque permitió emplear “múltiples fuentes de evidencia” (Yin, 1994, en Forni, 2010, p. 5). Para esta tesis se recurrieron a tres técnicas de recolección y análisis de datos: el análisis documental, las entrevistas semiestructuradas y los grupos focales.

Respecto al primero se basó en el análisis del MOP, de la normativa nacional y provincial vigente. En cuanto a las entrevistas semi estructuradas se realizaron al equipo técnico pedagógico del Ministerio de Educación de la Provincia –MEP–, a la Coordinadora Gral. de Agrupamientos de la Dirección de Nivel Secundario del Consejo General de Educación –DNSCGE– y a los directivos y docentes de los establecimientos educativos objeto de estudio. La elección de esta

técnica se justifica por su flexibilidad, por ser una fuente de información precisa y accesible. Pero, sobre todo, porque “la omnipresencia de la voz es equiparable a la ubicuidad del otro en nuestra existencia” (Bubnova, 2006, p. 102), por permitir conocer desde lo discursivo, y de manera exhaustiva, no sólo a quien habla sino además lo que dice. Como sostiene Batjin (1996, en Bubnova, 2006), esos seres expresivos y hablantes permitieron conocer, describir y analizar en detalle los aspectos centrales de las políticas educativas para la secundaria rural y sus resultados, como la implementación del PROMER II.

Así, las entrevistas realizadas al equipo técnico directivo giraron en torno a su participación en el diseño, rediseño y acompañamiento de los proyectos de capacitación docente continua, PBL, obras de infraestructura, mobiliario, herramientas y material didáctico requeridos por los agrupamientos.

Mientras que a los directivos, coordinadores pedagógicos y docentes de los agrupamientos N° 86.077 (Dpto. Moreno), N° 86.150 (Dpto. Atamisqui) y N° 86.144 (Dpto. Loreto) impactados por el programa se les preguntó sobre aspectos como la calidad y pertinencia de la enseñanza brindada, contemplando para ello las siguientes líneas del PROMER II: capacitaciones docentes a la que pudieron acceder; el financiamiento de los PBL, haciendo especial hincapié en el tipo, características y alcance de los proyectos. Asimismo se preguntó sobre la dotación de material didáctico, mobiliario, herramientas y obras de infraestructura de las que fueron beneficiados. Se aprovechó también esta instancia para indagar en su rol de mediación para la enseñanza teórica y práctica relacionada al desarrollo humano.

La elección de las unidades de análisis se debe a diferentes razones. Una de ellas, la dimensión geográfica del agrupamiento radicado en el Dpto. Moreno. Es el más grande en extensión de la provincia y a priori, el que mayor proyección de matrícula tiene, por lo que fue elegido para receptor los beneficios del PROMER II y para estudiarlo en esta investigación. La otra es la proximidad geográfica al momento de realizar el trabajo de campo. Tanto los agrupamientos de los Dptos. Atamisqui y Loreto son cercanos a la capital provincial donde resido. Y por último, y ligada a la anterior, es el acceso a los agrupamientos para la recolección de los datos.

Otra herramienta utilizada fueron los grupos focales, que se emplearon para conocer la voz de los estudiantes y egresados respecto a los sentidos e intereses que implicó el PROMER II, al tipo de conocimientos y capacidades adquiridas y grado de utilidad de los aprendizajes alcanzados en términos de calidad y pertinencia en el contexto rural. Se recurrió a esta técnica ya que “(...) se orienta hacia una pluralidad de perspectivas vinculadas a una temática, que surge en la interacción colectiva, en cuya dinámica se ponen al descubierto las motivaciones y cosmovisiones de los

participantes así como los usos frecuentes del lenguaje” (Marradi y otros, 2007, p. 228); permitiendo salgan a la luz aspectos y consideraciones que en técnicas individuales no necesariamente aparecen. Para su confección se tuvieron en cuenta criterios como la edad y género.

Una vez confeccionadas las herramientas se dió inicio al trabajo de campo.

En un primer momento se realizó el análisis documental del MOP, de la LEN, la RCFE N° 128/2010 y el RGESCICR para conocer los lineamientos políticos normativos, y objetivos a los que aspira la legislación desde lo prescriptivo para la educación secundaria rural.

Luego se entrevistó al equipo técnico pedagógico que acompañó a los establecimientos educativos en la implementación general del PROMER II: dos referentes provinciales y la Coordinadora General del Agrupamientos –CGA–, dependiente de la DNS del CGE. Los tres tuvieron apertura, predisposición al diálogo y fueron una guía para la comprensión de un tema tan complejo como la organización de la educación rural en la provincia.

En una tercera instancia se recurrió a los directivos, coordinadores pedagógicos y docentes de los tres agrupamientos. El propósito fue relevar información sobre su participación en la implementación del PROMER II; conocer, desde su opinión los resultados en sus establecimientos, y su mediación para el desarrollo humano. Para obtener esta información se realizaron las siguientes entrevistas por agrupamiento:

Tabla 1: Cantidad de Actores Entrevistados de los 3 Agrupamientos objeto de estudio

AGRUPAMIENTOS	ACTORES			
	Directivo/a	Coordinador/a Pedagógica	Docente Tutor/a	Docentes
N° 86.077 (Dpto. Moreno)	1	-	1	2
N° 86.150 (Dpto. Atamisqui)	1	1	1	3
N° 86.144 (Dpto. Loreto)	1	1	1	3
Total de entrevistas por actor	3	2	3	5
Total de entrevistas realizadas en los 3 agrupamientos	13			

Además, a los directivos y coordinadores pedagógicos de los tres agrupamientos se les brindó un cuadro a completar con los datos estadísticos transversales al programa como la

inclusión (% de matrícula), terminalidad (cantidad de egresados por ciclo básico, orientado y completo), % de repitencia, % de deserción y logros de aprendizaje.

Tabla 2: Indicadores Educativos de cada Agrupamiento

Agrupamiento y N° de escuelas anexadas	Año	N° o % de alumnos matriculados por CSB, CSO o completo	N° o % de alumnos egresados por CSB, CSO o completo	N° o % de alumnos repitentes por CSB, CSO o completo	N° o % de alumnos desertores por CSB, CSO o completo	Resultados del operativo nacional aprender en los años que hayan participado y por áreas	Evaluación cuantitativa y cualitativa sobre los (PBL) llevados a cabo
	2015						
	2016						
	2017						
	2018						
	2019						
	2020						
	2021						

Cabe aclarar que el propósito inicial era realizar 21 entrevistas semi estructuradas: una al directivo/a, una al coordinador/a pedagógico/a, una al o a la docente tutor/a y tres a los/las docentes de distintos espacios curriculares, teniendo en cuenta la diversidad de género y edad, espacios curriculares por ciclo, y que se hayan desempeñado en el período de estudio. Pero solo se concretaron las que se ven reflejadas en la tabla 1, debido a problemas de agenda para acordar encuentros tanto presenciales como virtuales.

En relación al cuadro solicitando los indicadores educativos en el período de puesta en acto del PROMER II, esto es desde el 2015–2021, información valiosa para analizar parte de los resultados del programa, únicamente se obtuvo respuesta del Agrupamiento N° 86.077 del Dpto. Moreno, pero solo para los cuatro primeros indicadores (matrícula, terminalidad, repitencia y deserción). En referencia a los logros de aprendizajes medidos por el ONA, informaron no disponían de dicha información en sus registros.

Para obtener información cuantitativa de los otros dos Agrupamientos, se trató de construirlos con las cifras que mencionaron en las entrevistas. En el intento de completar esa vacancia se solicitó dicha base de datos al Área de Estadística Educativa –AEE– del MEP, pero lamentablemente no se pudo tener acceso, pese a la insistencia reiterada en solicitarlos.

En la cuarta fase, si bien se pretendió realizar los grupos focales en los 3 establecimientos educativos, solo fue posible llevarlo a cabo en el Agrupamiento N° 86.077 del Dpto. Moreno. En los otros dos no se pudo, debido a la imposibilidad de convocar a los alumnos y egresados en el tiempo planificado. Luego, en un segundo intento, a la falta de respuesta de los mismos. Y finalmente, a impedimentos propios del calendario escolar y del cronograma de esta tesis.

En la quinta etapa, el abordaje de los objetivos planteados en los tres agrupamientos estudiados en su especificidad permitió proceder al análisis, comprensión e interpretación del programa contemplando tanto el proceso como los resultados, empleando tanto la información construida del trabajo de campo con el marco teórico referenciado previamente.

Por último y desde la evaluación global del PROMER II se exploraron las reinterpretaciones y posibles continuidades, considerando la comunicación e interacción entre los referentes del equipo de gestión pública estatal de la provincia, mediante la información proporcionada por las entrevistas efectuadas.

CAPÍTULO I. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA A LA POLÍTICA EDUCATIVA PARA LA SECUNDARIA RURAL EN ARGENTINA

En este capítulo se abordará el proceso de evolución de la educación secundaria rural en clave histórica, pero considerando los lineamientos políticos y normativos que incidieron en la oferta para el sector. Para ello se tendrá en cuenta el contexto de los cambios y debates intra y supra nacional sobre el papel del Estado en el diseño de la política educativa.

I.A. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA AGRARIA COMO ANTECEDENTE DE LA MODALIDAD RURAL

La política educativa en Argentina para el nivel secundario se caracterizó históricamente en términos comparativos al primario, por ser selectiva y no inclusiva. Y, por comenzar a institucionalizarse desde la fundación del Estado Nacional, como se mencionó en la introducción de esta tesis.

Como expresa Tedesco (2009), el origen de la educación secundaria se ubica en el proyecto de la llamada república conservadora. “En el plano educativo, dicho plan se cristalizó en el modelo Mitrista que desarrollaba por un lado, una enseñanza media mayoritariamente concebida para intelectuales y dirigentes”. (Di Piero, en Suasnábar y otros, 2018, p. 55).

Siguiendo a Tedesco (2009), los destinatarios de este plan eran los jóvenes que pertenecían a la elite y se formaban en los colegios nacionales, creados en las capitales de las provincias, ciudades medianas y altamente pobladas. “En ese contexto, si bien existían otras opciones (como las escuelas comerciales y las escuelas normales), la enseñanza media presentaba mayoritariamente una currícula enciclopedista y generalista contrapuesta al utilitarismo y a la conformación de personas aptas para actividades productivas” (Dussel, 1997, en Suasnábar y otros, 2018, p. 55). Es decir, que las escuelas comerciales y técnicas por ejemplo eran minoría en ese entonces.

El proceso de masificación de la educación secundaria, que estaba principalmente concentrada en las urbes en ese entonces se produjo aproximadamente a mediados del siglo XX, con la transición de los gobiernos de tinte oligárquico hacia los democráticos. La política educativa, por ende, priorizó la formación de los habitantes de las zonas urbanas, concebidos por el Estado como propensos al desarrollo, aunque no era de carácter obligatoria.

Distinta en cambio es la conformación histórica, la finalidad y especificidad de las escuelas secundarias para el medio rural.

De acuerdo a Plencovich y otros (2022), las escuelas secundarias situadas en escenarios rurales datan del período previo a la conformación del Estado Argentino, esto es antes de 1853.

Las mismas se caracterizaron por llamarse escuelas agropecuarias o agrotécnicas, por dos razones. Una, por estar situadas en espacios de población concentrada con un tope de 2000 mil habitantes, conocidos como espacios periurbano⁶ y tejido urbano⁷, o en territorios de agrupamientos dispersos, generalmente por debajo de aquella cifra, que actualmente corresponden a las zonas rurales propiamente dichas. La otra, porque el propósito de tales escuelas era capacitar para la producción sustentable de base agropecuaria.

En ese escenario histórico, la gestación de estas instituciones cobró impulso con la primera escuela práctica agropecuaria oficial creada en el ámbito de la Universidad de Buenos Aires en 1.823 (Plencovich y otros, en Lozano Flores y otro, 2022, p. 33). Luego se multiplicaron por el territorio nacional, potenciándose su acción con la llegada de la “orden salesiana”⁸.

Un hito significativo para este tipo de escuelas agropecuarias lo constituye la creación del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación en 1889, que fundó escuelas nacionales prácticas de agricultura desde 1900 hasta 1918. Estas escuelas no emitían títulos de la educación secundaria y consideraban la praxis como una forma privilegiada de conocimiento (Plencovich y otros, en Lozano Flores y otro, 2022, p. 33–34).

No es casualidad que desde la génesis de tal ministerio se propendiera a la fundación de este tipo de escuelas en distintas provincias. La perspectiva federal estuvo determinada por el nacimiento del Estado Nacional, que condujo a que Entre Ríos, Santa Fé, Córdoba, Chaco, Misiones, San Juan, Buenos Aires y Salta cuenten con escuelas agropecuarias con la finalidad de contribuir a la regionalización de sus territorios (Plencovich y otros, en Lozano Flores y otro, 2022, p. 34).

Es importante remarcar que Entre Ríos constituye un antecedente importante en la formación para la ruralidad.

La Escuela Normal Rural creada en 1904 fue la primera en su género en formar maestros para la enseñanza primaria en escenarios rurales.

Alrededor de 1910,

El subsistema de enseñanza agrícola había alcanzado una cierta estabilidad, con las características que mantendría hasta mediados de siglo. Los proyectos girarían entonces en torno a algunas variables comunes: la creación de instituciones especiales, su estricta jerarquización y su separación –salvo excepciones– del tronco de la educación común (Gutiérrez y otros, 2014, p. 4).

⁶ Término que no forma parte de la RAE y se emplea para referirse a una situación geográfica de interfaz entre el campo y la ciudad

⁷ Espacio urbanizado que coincide con los límites de un municipio.

⁸ Es la 2º comunidad religiosa masculina más numerosa de la iglesia católica, después de los Jesuitas. Nació en Turín, Italia, y Argentina fue el primer país fuera de Europa en recibirla hacia el año 1875.

Sin embargo, a pesar de este impulso, el déficit radicaba en una docencia rural inadecuada.

Es por ello que hacia el año 1932 y luego de varios intentos “se crearon las primeras Escuelas Normales Nacionales para formar maestros rurales, llamadas de Adaptación Regional y luego de Maestros Regionales, con un plan igual al de las Normales Comunes -de cuatro años- más las materias agrarias específicas” (Ascolani, en Rodríguez y Petitti, 2022, p. 628).

Esta política se sostuvo en el tiempo, aunque las escuelas rurales no lograron tener un número considerable de egresados. Esto se debía, entre otros motivos, a problemas presupuestarios, a la inadecuada o nula infraestructura y a las debilidades respecto a la formación específica.

En Santiago del Estero, durante las décadas de los años 30’ y 40’, los registros docentes dieron cuenta de los obstáculos estructurales que enfrentaba la educación en la ruralidad de la provincia en ese entonces. El maestro rural Domingo Bravo, se refería al mal del éxodo en alusión a las migraciones que realizaban las familias santiagueñas hacia Tucumán, Chaco y Santa Fé, en búsqueda de trabajo golondrina para sobrevivir.

La inasistencia permanente o la deserción escolar de los niños era una cuestión recurrente. Pero, además, las adversidades a las que se enfrentaba el sistema educativo tenían que ver con un contexto rural adverso para una vida digna: una nutrición inadecuada, la enfermedad de Chagas, la falta de agua potable e instalaciones edilicias acordes, no sólo representaban obstáculos higiénicos sino también pedagógicos. Para Bravo (1948, en Rodríguez y Petitti, 2022), el Estado debía invertir en obras de infraestructura, de manera tal de brindar una educación en condiciones de igualdad a las escuelas urbanas.

Desde el punto de vista pedagógico sugería impartir el mismo programa que las escuelas urbanas, más aquellos contenidos relacionados al escenario rural, tales como la zootecnia, lechería, apicultura, herrería, carpintería, tejeduría, escobería, higiene y sanidad entre otras. Destacaba también la importancia de diagramar una escuela rural para cada zona geográfica de la provincia. De este modo identificaba la heterogeneidad de ruralidades existentes en el territorio y la necesidad de pensar una escuela conforme al contexto.

El desalentador panorama socioeconómico y educativo que atravesaba Santiago del Estero no distaba demasiado del de otras provincias. La situación de pobreza generalizada, la sobreedad, la deserción y el analfabetismo llevaron al gobierno nacional y a los provinciales, de acuerdo a Gutiérrez y otros (2014), a tomar medidas tendientes a fortalecer el sistema educativo rural. Para ello se lo estructuró en torno a escuelas elementales y principales, que adquirieron diversos formatos como el régimen de internado, el sistema tutelar, la enseñanza regional y especializada. Se buscaba por un lado resolver los problemas socioeconómicos que impedían la alfabetización. Por el otro vincular la formación con el mundo del trabajo en el contexto rural.

La capacitación del agricultor, la difusión de la granja mixta, el refuerzo de la identidad nacional, y el desarrollo económico regional eran algunos de los argumentos esgrimidos. Sin embargo en los numerosos proyectos de ley sobre enseñanza agrícola de la época, era el efectivo asentamiento de la familia productora en el campo, evitando posibles migraciones a las ciudades, uno de los intereses fundamentales de sus propulsores, aunque se eludía cualquier referencia a medidas concretas que tendieran al fraccionamiento de latifundios (Gutiérrez y otros, 2014, p. 4).

De estos argumentos se observa la veta instrumental de la educación para construir una identidad nacional en el seno de un Estado emergente y con cimientos de población mayoritariamente inmigrante. Y a su vez la faceta funcional al modelo económico agroexportador característico de nuestro país, focalizado en la región pampeana.

Estas particularidades se desdibujaron a mediados del siglo XX, lo que condujo a una reorganización del sistema, a través de cambios tendientes a mejorar la oferta educativa rural.

Prosiguiendo con Gutiérrez y otros (2014), entre las modificaciones del sistema se encuentran la distinción entre escuelas especiales y aquellas de prácticas regionales. A estas se sumaron la enseñanza extensiva y las escuelas libres (privadas fiscalizadas). Todas funcionaban en la órbita del Ministerio de Agricultura de la Nación, a excepción de las escuelas dependientes de las universidades y de las provincias, que podían depender o no de ministerios vinculados a lo productivo.

Las escuelas especiales de arboricultura y sacarotecnia de Tucumán, de vitivinicultura de Mendoza y agricultura y ganadería de Córdoba y, desde 1912, de agricultura de Casilda, eran establecimientos de nivel secundario con la finalidad de formar administradores rurales. Otorgarían una preparación amplia y profesional, basada en materias teórico-prácticas, complementadas por los trabajos de campo correspondientes (Gutiérrez y otros, 2014, p. 4).

Pero, si bien estas escuelas especiales buscaban fomentar las economías regionales, se caracterizaban por ser selectivas. Exigían como requisito para el ingreso contar con el 6° grado aprobado, limitando de este modo acceso de toda la población.

Mientras que las escuelas prácticas regionales estaban destinadas a “la masa general de la juventud rural, exigían el cuarto grado aprobado para el ingreso y formaban capataces rurales o encargados. No había una previsión de complementariedad entre los niveles, ya que las finalidades eran distintas” (Gutiérrez y otros, 2014, p. 4).

De esta narrativa histórica se observa la existencia de un componente de diferenciación social de la oferta escolar en la ruralidad. La misma respondía a una dinámica estructural de una

pauta de selección socio–educativa, muy alejada del valor democratizador del acceso masivo al nivel, situación opuesta a la educación primaria. En este sentido, tanto la educación secundaria urbana como la rural en el contexto histórico de referencia, carecía del carácter universal que hoy ambas poseen.

Avanzada la segunda mitad del siglo XX, y puntualmente hacia 1967 como sostienen Gutiérrez y otros (2014), las escuelas rurales experimentaron cambios profundos. Entre ellos, la supresión de la división entre escuelas prácticas y especiales, que condujo a la unificación de la formación, eliminando la jerarquización existente anteriormente e incrementando a tres los años de escolaridad.

También hubo cambios respecto a los planes de estudio, puesto que se crearon dos ciclos. El primero de expertos agropecuarios, que permitía la transferencia del alumno a otras escuelas medias, exploraba aptitudes vocacionales, y preparaba mano de obra rural.

El segundo de agrónomos, que pretendía preparar técnicos de nivel medio, capacitarlos para dirigir sus explotaciones y posibilitar el acceso a la universidad. Todo ello en un contexto de transformaciones productivas, políticas y sociales.

De esta división en ciclos se vislumbra una segmentación de clases. Y que estaba determinada por la formación que adquirirían los potenciales trabajadores rurales, distinta de la receptada por los dueños de las tierras que requerían de su mano de obra.

Resumiendo hasta aquí lo expuesto, la educación secundaria rural entre los siglos XIX y XX, denominada agropecuaria o agrotécnica se encontraba estrechamente vinculada a “la necesidad de introducir saberes prácticos y/o técnicos –incluso agrarios–” (Gutiérrez y otros, 2014, p. 3). Se trataba de un aspecto insoslayable del modelo agroexportador distintivo de Argentina, inclusive previo a su etapa fundacional.

Desde su creación, tales escuelas tenían una cierta relación con los procesos de desarrollo local y regional, pues hacían hincapié en la formación para el trabajo y actividades del sector agropecuario, conforme a las particularidades de los distintos espacios geográficos. Aunque la oferta educativa era diferenciada y selectiva.

Y si bien hubo un incremento de dichas escuelas a lo largo de todo el territorio nacional, su geolocalización presenta inconvenientes en sí misma como en términos de relevamiento estadístico.

Es difícil precisar los establecimientos que se encuentran en el medio urbano, periurbano o rural de nivel secundario, que son a la vez instituciones para el medio rural, es decir aquellos cuyo objeto epistemológico es el agropecuario. Esto ha originado cierta opacidad en los datos que se utilizan, la que se agudiza cuando se suele sumar a los estudios

agropecuarios algunos bachilleratos modularizados –en ambiente, en lo agroecológico, o en la vasta gama de las ciencias naturales– que no constituyen rigurosamente escuelas agropecuarias (Plencovich y otros, en Lozano Flores y otro, 2022, p. 40).

En la actualidad, estas escuelas rurales preexistentes al Estado nacional se encuentran incluidas en la modalidad técnica del sistema educativo.

Al respecto, la LEN/ 2006 establece que las jurisdicciones deben, para las escuelas agrotécnicas, vincular la formación académica con el mundo de la producción y el trabajo, que debe efectivizarse mediante los Art° 15 y 16 de la Ley Técnico Profesional N°26.058/2005. La diferencia con la normativa precedente es que determina el acceso universal y obligatorio, en contraposición a los períodos anteriores.

Todo lo expuesto hasta aquí sirve para comprender las ideas en torno a las cuales fue concebida la educación secundaria rural. Y también como antecedente histórico de la política educativa para Santiago del Estero abordada desde el PROMER II. La diferencia de este estudio estriba en que incluye como organizacional institucional a los agrupamientos. Estos se enmarcan dentro de la oferta educativa común, con cierto matiz agropecuario o agrotécnico en los últimos años del CSO. Esta cuestión será profundizada en lo que continúa de este capítulo y en el referente a los resultados del trabajo de campo.

I.B. LA MODALIDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA RURAL

El sistema escolar para el nivel secundario en escenarios rurales en Argentina, desde la perspectiva de esta tesis adquirió un cambio sustancial a partir de las sucesivas transferencias de las escuelas nacionales al MEN desde fines de la década del '60. Proceso que culminaría con el traspaso definitivo de éstas a las jurisdicciones provinciales en los años 90.

Pero, antes de continuar con la evolución histórica de la secundaria rural y teniendo en cuenta que este trabajo se centra en el estudio de la política educativa para el nivel desde un programa – PROMER II–, amerita mencionarse un antecedente histórico en la materia. Se trata del “Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnica–Agropecuaria” –EMETA– financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–

El EMETA se inició en 1986 y proponía la realización de estudios para identificar necesidades regionales y la elaboración de diseños curriculares adaptados a esas características; planes de perfeccionamiento para el personal implicado en estas propuestas; becas a estudiantes que vivían en lugares alejados y la mejora de infraestructura física y equipamiento de las escuelas (Plencovich y otros, en UNICEF– FLACSO, 2020, p. 24).

Se dejaba entrever así, una preocupación por la formación secundaria en el escenario de la ruralidad que promoviese el desarrollo del mismo, desde un enfoque superador al de los siglos XIX y mediados del XX. Y particularmente, desde el protagonismo de actores supranacionales intervinientes en el diseño de políticas educativas.

En efecto, fue a partir de la década del '90 que los Estados y organismos internacionales comenzaron a desplegar iniciativas permanentes para situar a la educación secundaria rural en sus agendas. Según el Panorama de la Educación Rural en Argentina (2015), expresión de este proceso es la iniciativa de Naciones Unidas Educación para todos aprobada en 1990 en Jomtiem⁹ y ampliado en el Foro Mundial sobre la educación realizado en Dakar en el año 2000 (p. 22).

Entre las metas/objetivos del foro promovido por la UNESCO (2000) respecto a la educación en zonas rurales, se expresaron las de “reducir las disparidades entre los sexos, entre las regiones, entre las zonas rurales y los centros urbanos, así como de índole socioeconómica, en cuanto a la participación en la educación” (Panorama de la Educación Rural en Argentina, 2015, p. 22).

Entonces, aproximadamente a fines del siglo XX la política educativa adquirió un enfoque global, esto es, su abordaje por organismos como la UNESCO y PNUD entre otros, que concibieron a la educación como una dimensión fundamental de todo proyecto social, cultural y económico que los países democráticos del mundo debían considerar.

En Argentina, durante las dos presidencias de Carlos Menem (1989-1999), fue a través de la legislación que se instrumentó una transformación educativa, impregnada por los principios neoliberales. Entre ellos la concepción de la educación como derecho personal de responsabilidad individual, por el que los resultados educativos recaían en las escuelas.

El paquete de leyes comprendía la Ley de Transferencia de servicios educativos de nivel medio y superior no universitario N° 24.049/1992 hacia las provincias y la Ciudad de Buenos Aires; la Ley Federal de Educación N°24.195/ 1993, primera ley nacional que abarcó todo el sistema educativo, y el Pacto Federal Educativo, suscripto en 1994 y convertido en Ley N° 24.856 en 1997, como herramienta para concertar federalmente las acciones y los recursos para la implementación de la LFE. Esta ley introdujo profundas transformaciones en la organización del sistema, estableció una nueva estructura académica y extendió a 10 años la obligatoriedad escolar. En función de la ley se definieron Contenidos Básicos Comunes y se implementó un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (Feldfeber y Gluz, 2011, p. 342).

Analizando por partes en lo que respecta a la educación secundaria, la LFE determinó la obligatoriedad de los dos primeros años de la tradicional escuela secundaria. Sin embargo, sobre

⁹ Conferencia Mundial realizada en Tailandia en donde una de las prioridades que surgen de la declaración es la universalización y equidad de la educación de las zonas rurales.

la secundaria en la ruralidad, el texto de esta ley “no contiene la palabra rural, no hay referencias específicas a ese ámbito, pero se mencionan en cambio las comunidades, expresión que, de modo intercambiable, alude a familias, poblaciones aborígenes o al contexto local” (UNICEF–FLACSO, 2020, p. 25).

Pese a ello, desde la normativa se establecieron políticas destinadas a garantizar la inclusión de jóvenes adolescentes de zonas rurales en el último tramo de la Educación General Básica – EGB–. En consecuencia es

En el marco del Plan Social Educativo que el denominado Proyecto 7 de Fortalecimiento de la Educación Rural –EGB3– se propuso ampliar y mejorar la oferta del tercer ciclo de la EGB mediante el diseño de propuestas de enseñanza que permitieran brindar una educación de calidad y generar una alternativa convocante que atendiera las particularidades del medio rural (Filmus y otros, en Panorama de la Educación Rural en Argentina, 2015, p. 23).

Este proyecto se distinguió por englobarse en el seno de políticas educativas de carácter compensatorio, y estaban

Orientadas a la descentralización del sistema y al mejoramiento de la calidad a través de la renovación de contenidos curriculares, la capacitación docente y el desarrollo de instrumentos de evaluación para monitorear los logros. Una particularidad de esta política fue su carácter focalizado en los grupos social y/o educativamente más vulnerables (Feldfeber y otro, en Panorama de la Educación Rural en Argentina, 2015, p.23).

Pero es sumamente importante remarcar que todo este despliegue legal fue concebido desde una visión tecnocrática de la educación, propio de las reformas neoliberales de la década del 90.

Un aspecto paradójico en el marco del paradigma de reforma estatal y descentralización, fue la definición de la política educativa exclusivamente por el gobierno central. Los lineamientos políticos y las prioridades estaban fijados por la Nación. Tal es el caso de los programas nacionales de intervención en los sectores sociales más desfavorecidos.

A los gobiernos provinciales, al respecto, sólo les competía la elección de las escuelas donde aquellos se implementarían. Y a éstas, los proyectos dentro de lo establecido por tales programas.

Sin embargo, la formación docente, aspecto central de la política educativa recaía en las jurisdicciones. Sólo aquellas que poseían solvencia financiera y los equipos técnicos competentes tuvieron margen de discrecionalidad para adecuar los lineamientos y contenidos nacionales a sus requerimientos. El resto, que constituía la mayoría, encontraron problemas en estas definiciones.

Tal vez, un rasgo particularmente distintivo de la LFE y antecedente de la estructura que adoptó la legislación actual, fue el de la creación de numerosos ciclos básicos organizados en

agrupamientos de escuelas, muchos con sedes en establecimientos de nivel primario, que funcionaban bajo el formato de itinerancias de alumnos y docentes, como de escuelas albergue para garantizar el acceso a la educación. Al menos con esta medida se trató de incluir y extender la obligatoriedad hasta el segundo año de la educación secundaria en todo el territorio nacional, aunque faltaba trabajar aspectos desde un enfoque político y por ende de derechos, más allá de la inclusión y obligatoriedad.

Ese modelo organizativo de ciclos básicos fue adoptado y mejorado por la hoy vigente LEN, que se constituye en una pieza clave en pos de la promoción de un sistema educativo que amplía las oportunidades educativas y fortalece la integración social, ante las difíciles y dispares condiciones de vida de la población a comienzos del siglo XXI.

En este nuevo período histórico, el desafío del Estado era enorme. La política educativa de los años 90' había dejado como herencia un sistema educativo fragmentado. Este se caracterizó por profundizar las diferencias entre las provincias, agudizando los irresueltos problemas del federalismo. Por un lado transfirió competencias a las provincias, pero por otro recentralizó el poder en el gobierno nacional y sus mecanismos de control en la figura del Consejo Federal de Educación (Feldfeber y Gluz, 2011).

Asimismo, el tinte tecnocrático del menemismo deslegitimó el saber de los docentes frente al de los expertos. Y concibió a los estudiantes vulnerables como sujetos en condición de pobreza en el lugar de sujetos asistidos. El proceso de descentralización política, desregulación de los servicios sociales y desfinanciamiento del sector educativo, terminó desencadenando el fracaso del sistema. Y ante el escenario de crisis económica, social e institucional desencadenado por el fracaso del gobierno de la Alianza para el trabajo, la justicia y la educación (1999-2001) que siguió al del menemismo, la transición resultó sumamente compleja e incierta.

La política educativa durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), intentó reposicionar al Estado como garante de derechos. Un conjunto de leyes previeron mecanismos de financiamiento para garantizar la actividad educativa. De este modo se sancionaron la Ley N° 25.864/2003 de Garantía del salario docente y 180 días de clase, Ley N° 25.919/2004 del Fondo Nacional de Incentivo Docente y Ley N° 26.075/2005 de Financiamiento Educativo.

Con la Ley N° 26.206/2006 de Educación Nacional se modificó la estructura entre los niveles educativos, por la que se suprimió la distinción entre EGB y Polimodal, retornando al esquema de educación primaria y secundaria. Además se extendió la obligatoriedad a todo el tramo formativo del nivel secundario, cuya modalidad y duración variaba entre las provincias. El propósito del nuevo marco legal era unificar el sistema.

Por otro lado, para responder a las demandas de formación y capacitación docente, se creó el Instituto Nacional de Formación Docente –INFOD–.

Mientras que para atender a la población socialmente vulnerable y garantizar la educación, se implementaron políticas socioeducativas no contributivas y condicionadas como la Asignación Universal por Hijo –AUH–.

Estos avances desde la legislación, empero, no estaban exentos de ambigüedades. La fragilidad del federalismo continuaba latente. El incremento de la inversión educativa no logró contrarrestar las dificultades en la articulación entre la nación y las provincias. Dificultades que se vieron reflejadas en la insuficiente adecuación jurisdiccional de los contenidos curriculares, y los adversos resultados educativos.

En lo que respecta a la educación rural, en el texto político normativo de la vigente ley se incluyó a la “modalidad rural como parte del sistema educativo nacional” (LEN, 2006, Art. N°17, p. 3). Además, se reconoció históricamente su carácter universal y obligatorio, de tal modo que los jóvenes que habitan en zonas rurales, al igual que sus pares urbanos, tengan garantizado el acceso y culminación de la escolaridad secundaria con calidad.

Es importante destacar que solo en los artículos 17° y 49° se hace referencia a la educación secundaria rural. Y que había que esperar hasta el año 2010 para su reglamentación. En esa dirección, la RCFE N°128/2010 determina que las políticas para la ruralidad conforman un “conjunto de medidas que, en línea con las decisiones que se tomen para el conjunto del sistema atiendan integralmente las necesidades, particularidades y potencialidades de las poblaciones que habitan espacios rurales” (p. 3).

Esta afirmación conlleva a que la autoridad pública, al momento de diseñar políticas educativas para la ruralidad, debe contemplar la diversidad y peculiaridades de la vasta geografía y población rural, atendiendo a la heterogeneidad que existen entre y hacia dentro de las provincias. Tal diversidad incluye:

grandes espacios de producciones extensivas destinadas a los agronegocios a gran escala, así como un amplio espectro en el que es necesario considerar medianos y pequeños productores, agricultores familiares que producen casi exclusivamente para la subsistencia, familias migrantes, familias de desocupados que viven en zonas aisladas y muy dispersas. Hoy la multiactividad, que incluye la diversificación del trabajo en industria y servicios, y la pluralidad de actores que trabajan y habitan en los ámbitos rurales van caracterizando muy diferentes espacios. El reconocimiento de esta diversidad demandó estudios

específicos que condujeron a identificar a la Agricultura Familiar¹⁰ como una de las categorías de análisis (RCFE N° 128, 2010, p. 3)

Sumada a esta categoría, la RCFE N° 128 /2010 hace alusión a otras conceptualizaciones como la nueva ruralidad y el desarrollo rural local, que deben considerarse en la toma de decisiones de la política educativa. Pero, a la vez abren el debate en torno a la tradicional definición dicotómica de lo rural en contraposición a lo urbano:

El concepto mismo de desarrollo asociaba la noción de progreso con una dirección de cambios que iban desde lo rural hacia lo urbano, de la agricultura a la industria, de lo tradicional a lo moderno, de lo atrasado a lo próspero. De tal manera que, bajo esta concepción, el proceso de transformación estructural significó tanto el crecimiento de sectores industriales como la urbanización de la vida moderna. Y, concomitantemente, la desvalorización de lo rural que pasó a ocupar un papel residual en el desarrollo (Wilches, en Gómez, 2000, p. 6-7).

En tanto, el término

Nueva ruralidad emergió como categoría que intentó aproximarse a la desestructuración de los contornos que históricamente habían demarcado lo rural, (...) que pronto mutó a su plural –nuevas ruralidades– dando cuenta de su polisemia, relacionada entre otros aspectos, con la especificidad de lo local y lo nacional frente a las tendencias homogeneizantes de la globalización. Al mismo tiempo, el mundo rural aparecía atravesado por la emergencia de nuevos actores y articulaciones del campo con la ciudad (Gras, 2019, p. 234).

En cuanto a la acepción de la categoría de desarrollo rural local, la “tensión entre modelos de desarrollo atraviesa las discusiones sobre las estatalidades” (Mussetta y Ferrero, 2021, p. 16). Es decir, sobre el papel del Estado en la intervención en la ruralidad y la interacción de sus agentes expertos con los actores rurales para mediar en pos de generar conocimientos que contribuyan al desarrollo de estos espacios.

Todas estas conceptualizaciones, según la RCFE N° 128 /2010 requieren de la definición de políticas desplegadas en tres ámbitos de intervención. El primero es el nacional, que implica la articulación entre el MEN y las carteras ministeriales educativas provinciales.

El jurisdiccional, en segundo plano, donde las provincias adquieren protagonismo para la definición de la política educativa, contando con la asistencia técnica del nivel nacional y pudiendo cooperar horizontalmente con las demás jurisdicciones.

¹⁰ Categoría definida como una forma de vida, una cuestión cultural, en la que más allá de la actividad agrícola que se realice tiene como objetivo la reproducción social de las familias en condiciones dignas.

Y el tercer nivel es el institucional, donde las escuelas, sus actores y las comunidades en que se insertan actúan para efectivizar las acciones emanadas del discurso político normativo, con el seguimiento de los niveles nacional y provincial.

Esta estructuración en tres niveles responde a los cambios efectuados en el modelo de gobernanza del sistema educativo donde se visibiliza la distribución de competencias y responsabilidades de los actores involucrados.

En conjunto y siguiendo el marco normativo determinado por la RCFE N°128 (2010), se procuró que la política educativa para la ruralidad aspire a:

- **La igualdad**, comprendiendo a la totalidad de escuelas rurales, extendiéndose inclusive a las más aisladas y a las de menor matrícula.

Reconocer el lugar de la institución escolar rural como único espacio público con presencia en todo el territorio del país, le otorga potencialidad y responsabilidad para constituirse en referente del Estado frente a sus comunidades –especialmente en las que se encuentran en situación de mayor aislamiento– (p. 7).

- **La calidad**, siguiendo instancias de formación continua, que

Deben desarrollarse en los lugares de trabajo y/o residencia, e incluir en sus contenidos y estrategias la recuperación de buenas prácticas de enseñanza y el análisis de los diversos modelos organizacionales propios de los contextos rurales. Será necesario incluir contenidos vinculados con las conceptualizaciones de la nueva ruralidad, el desarrollo rural local y la agricultura familiar (p. 8).

- **El Fortalecimiento Institucional**, que establezcan organizaciones institucionales adecuadas a cada zona.

En educación secundaria, la LEN promueve modelos tales como la alternancia, el ciclo básico localizado en escuelas primarias articulado con secundarios orientados, formatos de enseñanza compartida entre maestros, tutores y profesores itinerantes, proyectos especiales como es el caso del ciclo básico secundario para escuelas rurales Horizontes¹¹ (p. 8).

El PROMER se enmarca dentro de los lineamientos de fortalecimiento institucional, al igual que “la articulación entre los diferentes organismos y organizaciones que atiendan las diversas comunidades favoreciendo el trabajo intersectorial” (RCFE N°128, 2010, p. 9). En este aspecto, el marco legal hacía alusión al programa en su primera instancia de ejecución, allá por el año 2006, que apuntaba básicamente a fortalecer la enseñanza rural para los niveles inicial y primario, con

¹¹ Proyecto gestionado y coordinado entre los MEN y ME de las provincias, que pretende que los alumnos de escuelas rurales que sólo cuentan con el nivel primario, accedan al secundario sin necesidad de desplazarse a otras localidades. El proceso de enseñanza aprendizaje es mediado por los docentes tutores quienes emplean las estrategias idóneas para que aquellos culminen la escolaridad del nivel.

la participación de organismos internacionales de crédito como el BM. Se observa nuevamente, que la política educativa en lo que respecta a programas a mediano plazo requerían del respaldo financiero de actores supranacionales, por lo que seguía vinculada a la esfera global. Y esto ocurría no sólo en Argentina, sino también en demás países de la región.

Se había expresado previamente que la LEN adoptó el modelo organizativo de la LFE. Desde ese marco, la normativa actual hace alusión específica a la forma de organización para desplegar en territorio rural la política educativa, ampliando su alcance teniendo en cuenta la extensión de la obligatoriedad a los 5 años de escolaridad. La estructura institucional a la que se refiere puntualmente la RCFE N° 128 (2010) es a los agrupamientos.

Se concibe el agrupamiento como una unidad de análisis de necesidades y posibilidades de un conjunto de escuelas –que comparten condiciones por su localización– y como ámbito de aplicación de alternativas de trabajo conjunto. Desde esta perspectiva se recuperan experiencias nacionales y provinciales que brindan respuestas situadas a las problemáticas comunes de varias escuelas en el marco de redes, núcleos, unidades de gestión locales y otras diversas formas de trabajo compartido entre instituciones (p. 9).

Entre los argumentos que justifican esta modalidad organizativa se encuentran por una parte, la situación de aislamiento de los actores escolares tanto en referencia a los centros urbanos, como a las condiciones estructurales condicionantes de accesibilidad y servicios públicos como el transporte y la comunicación por ej. Por otro, la posibilidad de articulación entre los niveles educativos obligatorios y el seguimiento, en consecuencia, de los trayectos formativos de los estudiantes.

Sin embargo, pese a los avances significativos en materia legislativa, institucional y organizativa, la RCFE N° 128 /2010 reconoce que el nivel secundario, representa aún un reto para la política educativa nacional y jurisdiccional, por cuanto no todos los adolescentes y jóvenes habitantes de zonas rurales disponen de la oferta educativa completa.

Con la finalidad de ampliar la cobertura con calidad, la RCFE N° 128 (2010) determina que: las propuestas para la ruralidad se enmarcan en los lineamientos de organización y gestión curricular para el Nivel Secundario acordados federalmente (RCFE N° 93/09), incorporando las identidades de los Ciclos Básico y Orientado y definiendo los perfiles específicos de egresados, especializaciones por áreas, prácticas profesionalizantes y espacios de orientación educativa laboral. En el marco de la transformación de la educación secundaria que cada jurisdicción regule e implemente resulta ineludible contemplar las particularidades de los espacios rurales. (p. 22).

Se observa así, que es competencia de las provincias estudiar las características propias de la ruralidad de sus territorios, identificando los aspectos en común, como los distintivos para organizar, mejorar y fortalecer la institucionalidad, la oferta educativa y la formación de los estudiantes, actores sobre los que finalmente inciden los resultados emanados de la política educativa en términos de éxitos y fracasos.

Sin embargo y como se expresó más arriba, la dependencia presupuestaria y técnica de las provincias más pobres, como Santiago del Estero, de los recursos económicos y humanos del gobierno nacional, no hace más que reflejar las constantes debilidades del sistema federal. Y que se traduce en diseños curriculares poco acordes a las necesidades del contexto rural de la jurisdicción.

I.C MODALIDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA RURAL EN SANTIAGO DEL ESTERO

Santiago del Estero es una provincia argentina eminentemente rural, que se caracteriza, de acuerdo a Luci (2003), por su histórica situación de atraso, pobreza y una conformación socio-política de raigambre tradicionalista, en donde predominan las formas clientelares de distribución de los recursos.

En clave histórica, desde principios del siglo XX, la jurisdicción ha experimentado constantes flujos migratorios desde las áreas rurales hacia la capital provincial, provincias vecinas y la ciudad de Bs. As., en búsqueda de mejores condiciones de vida. Este éxodo refleja la incapacidad del Estado santiagueño para retener a su población rural, ante las insuficiencias de la estructura agropecuaria, el bajo nivel de industrialización y desarrollo, la concentración de los servicios en las zonas urbanas y el peso del empleo público.

Así, el Índice de Desarrollo Sostenible Provincial –IDSP–, herramienta que el PNUD emplea para evaluar el estado del desarrollo (que engloba las dimensiones de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental) a nivel subnacional, muestra la heterogeneidad y desigualdad existente en el desarrollo entre las provincias.

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD Argentina, 2017) sostiene que Santiago del Estero, hacia el año 2016 se encuentra ubicada en el último lugar del ranking nacional, con el IDSP más bajo. A la fecha, se estima que ese posicionamiento no se habría modificado sustancialmente. El problema radica en que esta metodología de medición requiere de la generación de estadística fiable por cada jurisdicción, aspecto donde se observa un déficit de capacidad estatal.

En ese contexto se inserta el sistema educativo, uno de los que posee, en términos comparativos, mayores dimensiones en el territorio nacional en lo que respecta a la oferta educativa rural. En 2018 se registran **1.903 unidades de servicio** emplazadas en contextos rurales del norte argentino, que representan algo más de la mitad del total nacional (55,6%). La mayor parte de estos establecimientos se encuentra en las jurisdicciones del NOA (1.320), siendo Santiago del Estero la provincia con mayor cantidad de unidades de servicio (592) de la región (UNICEF, 2020, p. 153).

De esas 592 unidades de servicio, de acuerdo a UNICEF-FLACSO (2020), 174 brindan una oferta educativa para el nivel secundario, adoptando distintos modelos organizacionales y pedagógicos. En detalle, 87 (ochenta y siete) escuelas adoptan el formato de Agrupamientos de Itinerancia; 72 (setenta y dos) se estructuran bajo la forma de Secundaria Común, Orientada o Colegio Secundario, mientras que solo existe 1 (una) Escuela de la Familia Agrícola y 1 (una) Secundaria Mediada por las TIC.

Estas diversas alternativas institucionales son impulsadas por la jurisdicción para garantizar el derecho a la educación de los adolescentes y jóvenes de las zonas rurales. Y en ese camino, la escolarización obligatoria del nivel afronta dificultades, tanto desde la oferta como de la demanda educativa. Estas cuestiones se abordarán en este y en los capítulos subsiguientes, tomando como referencia el marco normativo.

A partir de la LEN, Santiago del Estero sancionó su respectiva Ley de Educación –LEP– N° 6.876 y la reglamentación de la misma mediante la Resolución Ministerial –RM–N° 1.942 /2009. En la misma se consideró garantizar la implementación de la modalidad secundaria rural basada en un plan estratégico de desarrollo sustentable, equitativo, integral y con calidad. Con tal propósito, el MEP aprobó a través de la RM N° 3.023 /2010 el Reglamento General de Educación Secundaria con Circuitos de Itinerancia en Contextos Rurales –RGESCICR–.

En el RGESCICR (2010) se detalla la organización institucional y pedagógica para el nivel secundario predominante en la ruralidad de la provincia.

Dentro de la Modalidad Rural, la Itinerancia se erige como una alternativa válida que implica la flexibilización del sistema educativo y la cuidada reformulación de tradicionales ofertas educativas, con diseños organizativos e institucionales diferentes a los vigentes en el contexto urbano (p.1).

Se podría decir que la Itinerancia fue pensada para afrontar ciertas restricciones. Algunas, propias de la “institución determinante” (Acosta, 2011), expresión que alude al colegio nacional como modelo de referencia para la aplicación de la escuela secundaria. Otras, ligadas a aspectos

normativos y administrativos para su funcionamiento, teniendo en cuenta las características del contexto rural.

La Itinerancia se constituye en una estrategia de llegada de la oferta educativa, por la cual los docentes itineran, lo que significa que se trasladan a las distintas escuelas que forman parte de los agrupamientos, procurando el logro de distintos objetivos.

El primero y más elemental es superar las dificultades de índole geográfica, física, social y económica que tienden a impedir la asistencia de los estudiantes rurales a los establecimientos educativos donde funcionan los ciclos superiores básicos –CSB–. Estos engloban al primer y segundo año de la secundaria, que generalmente funcionan en las escuelas primarias en que los jóvenes culminaron dicho nivel. En caso que éstos deban trasladarse, se estructura el ciclo en la escuela más próxima.

En tanto, el ciclo superior orientado –CSO– tiene lugar en la escuela sede, que suele pertenecer al nivel secundario.

En la búsqueda de cumplir este propósito, el sistema educativo se encuentra con condicionantes propios del contexto. El aislamiento, el déficit de infraestructura de servicios básicos, la pobreza y empleo infantil y juvenil en el campo, repercuten negativamente en la tasa de asistencia y deserción. Y estas, en los niveles de inclusión y terminalidad.

El segundo objetivo, es ampliar la oferta educativa de calidad, a través de propuestas pedagógicas que fortalezcan las actividades productivas locales, los vínculos con las familias y su comunidad durante el proceso educativo.

Tercero, y atendiendo a las características de escasa matrícula propia de las zonas rurales dispersas, se determina promover diseños institucionales bajo el formato de pluricursos¹² y grupos multiedad que garanticen la incorporación y culminación del CSB.

Para alcanzar el 2° y 3° objetivo, la jurisdicción, a través de sus equipos técnicos y de gestión debe trabajar en el planeamiento educativo, los diseños institucionales y las políticas pedagógicas para mejorar la oferta.

De este modo, la provincia conformó un sistema de agrupamientos de Itinerancia para garantizar la obligatoriedad escolar, determinada primero por LFE para ampliar el Tercer Ciclo de la EGB; y luego, por la LEN para extender toda la oferta del nivel secundario y garantizar la terminalidad.

Los agrupamientos en Santiago del Estero se constituyen en el formato o prototipo predominante de organización institucional para el funcionamiento de la modalidad secundaria

¹² Diseño institucional que agrupa a estudiantes de distintas edades y cursos en uno solo, debido a la baja matrícula para garantizar la escolaridad.

rural. Ascenden a un total de 87 (UNICEF–FLACSO, 2020, p.82) en todo el territorio provincial y se conforman entre 4 y 15 escuelas.

La sede de los mismos puede radicar en una institución del nivel primario o secundario, elección que alude a una cuestión de ubicación estratégica para el desarrollo regional y un análisis de proyección de matrícula. En otras palabras, la definición de la sede de los agrupamientos varía según las particularidades de la vasta y heterogénea geografía rural santiagueña. En tal sentido, las discusiones en torno a su conformación se producen entre la DNS, el CGE y el Área de Ruralidad del MEP. Sin embargo, la decisión de determinarla es responsabilidad del titular de la cartera ministerial respectiva.

De este modo, el proceso de configuración de los agrupamientos responde a la lógica de un modelo organizativo por un lado, y pedagógico por otro.

El modelo organizativo engloba la definición de las pautas administrativa, funcional y presupuestaria de los agrupamientos. Así, la DNS determina la conformación y las características del cuerpo docente, el horario de clases y las responsabilidades de las escuelas. En esa dirección, los agrupamientos están integrados por:

- 1 rector de Itinerancia y/o de colegio secundario en funcionamiento.
- 1 coordinador pedagógico en aquellas instituciones que tengan más de seis aulas distantes, y/o se incorporen a un colegio ya existente.
- 1 docente tutor por cada una de las escuelas anexo.
- Profesores itinerantes.

El dictado de clases comprende la franja horaria de las 13.30 a 17.45 horas.

Y la escuela sede es la representante en todo acto o evento en que el agrupamiento participe, resguardando a su vez toda la documentación relativa a éste. Pero se reconoce a cada escuela anexo como única institución educativa a todos los efectos legales y de representación.

Es importante mencionar las principales funciones del plantel docente desde el punto de vista organizacional, pues marcan la distinción con las escuelas urbanas. Como también aquellas vinculadas con el PROMER II.

Según lo estipulado por el RGESCICR (2010),

Al Rector de agrupamiento le compete

Gestionar las necesidades de infraestructura, elementos didácticos y recursos materiales (...). Recibir, administrar y rendir los fondos transferidos en el marco de programas nacionales y/o provinciales orientados al desarrollo de la oferta educativa (...). Informar a los analistas correspondientes acerca de las situaciones problemáticas". (p. 5).

El coordinador pedagógico desempeña entre sus roles más relevantes, el de

Asesorar, orientar y acompañar según corresponda a los docentes involucrados en la modalidad de Itinerancia (...). Participar en la elaboración de proyectos institucionales tendientes al desarrollo socio productivo de la zona de influencia de la unidad educativa. Propender la articulación con organismos y las fuerzas vivas de la comunidad. Estimular las capacidades individuales del alumnado y del equipo docente (...). Identificar las causas del desgranamiento y repitencia. Realizar acciones tendientes a recuperar los alumnos que, por un motivo u otro estuvieren excluidos del sistema educativo. Acompañar al personal docente en la implementación de proyectos de recuperación de los aprendizajes del alumnado. (...). Coordinar y evaluar la implementación de programas y proyectos puestos en marcha por el equipo docente, inter equipo y/o interinstitucional, en dependencia con el rector de la institución escolar. (p. 6).

Respecto al docente tutor, deberá

Realizar el seguimiento y la orientación personalizada del proceso de aprendizaje de los alumnos (...). Apoyar y sostener la escolaridad de todo el secundario (...). Orientar, estimular, apoyar y organizar los procesos de aprendizaje escolar en pareja pedagógica con el profesor de cada espacio curricular. Implementar, en articulación con el coordinador pedagógico, instancias alternativas de seguimiento de proceso de aprendizaje para aquellos alumnos que por circunstancias ocasionales no puedan asistir regularmente a la escuela. Realizar visitas domiciliarias en ocasiones que lo ameriten. (...) Ser responsable en el turno en que funcione el secundario, (...) constituyendo el nexo entre el rector, coordinador pedagógico, profesores itinerantes y director de la escuela. (...) En todos los casos, trabajar en pareja pedagógica con el profesor disciplinar y en su ausencia (...) cubrirlo. (p. 7).

En cuanto a los profesores, les corresponde

Producir procesos de enseñanza–aprendizaje en forma permanente y/o periódica adecuados a las características socio–culturales del alumnado. (...) Generar propuestas pedagógicas articuladas con el diseño curricular jurisdiccional, los núcleos de aprendizaje prioritarios y el contexto socio productivo en el que está inserta la institución escolar. (...) Incorporar a las propuestas pedagógicas diferentes recursos didácticos y materiales provistos por los programas y proyectos educativos provinciales y/o nacionales. Atender las consultas de los alumnos creando situaciones didácticas que promuevan mejores posibilidades de aprendizajes garantizando la igualdad de oportunidades. Incentivar en los alumnos el interés y el desafío por aprender (...). Valorar los saberes locales e integrarlos a las propuestas pedagógicas de los ciclos. Desarrollar el enfoque integrador para el tratamiento de los contenidos de las diversas áreas curriculares (...). Involucrar a las

familias en la educación escolar de sus hijos. Prever la implementación de un cuadernillo de actividades áulicas y evaluativas para los casos de ausencia del alumno y/o profesor. (p. 7).

Para el efectivo despliegue de la oferta educativa en la ruralidad, los agrupamientos y sus actores escolares estarán acompañados por el Director de Nivel Secundario, quien va a

Coordinar y articular los programas nacionales y provinciales (...). Coordinar las acciones anuales con los equipos técnicos de los niveles secundario y primario que garanticen la implementación y ejecución en el tiempo de la educación secundaria en contexto rural. Acompañar (...) y vehiculizar la gestión y resolución de las necesidades de los agrupamientos (...). Asesorar a (...) los coordinadores pedagógicos, docentes tutores, profesores itinerantes sobre aspectos de gestión y pedagógicos (...). Acompañar las políticas educativas vigentes, referidas a la modalidad educación rural y elevar cuando las autoridades del sistema educativo lo requieran, informes periódicos del estado y funcionamiento de la modalidad. (...) Participar (...) en el proceso de capacitación coordinado por el área de educación rural. Evaluar periódicamente (...) el funcionamiento de la modalidad educación rural. (p. 4).

A su vez, la DNS contará con el respaldo del equipo técnico (analistas de zona), que según el RGESCICR (2010) se encargarán de “conocer y acompañar las políticas educativas” (p.4) para la secundaria rural. Otras competencias importantes de los analistas de zona son

Promover actividades institucionales para fomentar la inclusión y retención de los alumnos. (...) Realizar el seguimiento y detectar posibles obstáculos que la operativización de la modalidad suscite, a fin de promover modos de tratamiento y resolución. (...) Actualizar periódicamente la información sobre el estado de cada una de las escuelas en relación con infraestructura, matrícula, personal docente, uso de recursos, impacto de los proyectos sobre la comunidad, características socio geográficas. (p. 4–5).

En cuanto al modelo pedagógico, engloba los diseños curriculares que la jurisdicción implementa y adecua, a partir de los lineamientos federales, tales como las decisiones respecto a los entornos de enseñanza y recursos didácticos que emplea cada docente.

Se observa de la descripción exhaustiva de la organización de la secundaria rural en el formato de agrupamientos de Itinerancia, modelo predominante en la provincia, su aspecto distintivo por excelencia respecto de la escuela urbana.

Cappellacci y Ginocchio (2009), se refieren a la categoría “modelo institucional”, como un complejo entramado de vínculos, normas, historias y culturas. En el ámbito rural, los

agrupamientos se instituyen como un espacio particular, con una dinámica propia y distinta respecto de otros modelos institucionales.

En la transición de la LFE a la LEN hubo una reorganización para incrementar la cobertura que asegurase la permanencia y egreso, sobre todo con la obligatoriedad extendida al CSO. Sin embargo y pese al incremento de los agrupamientos, persisten problemas para lograr mayor inclusión y terminalidad en las zonas dispersas. Situación que se debe entre otros factores, a los condicionantes del contexto.

¿Puede la enseñanza mediada por las TIC constituirse en una alternativa de solución?

UNICEF (2022) propone el modelo “Secundarias Rurales mediadas por Tecnologías”-SRTIC- (p. 1). Se trata de un formato que aquél organismo, desde el año 2012, viene trabajando en Argentina en cooperación con los gobiernos de las provincias con mayor densidad de población rural. Santiago del Estero se sumó a esta iniciativa en el año 2018 y actualmente cuenta con una SRTIC y 10 aulas virtuales.

Esta propuesta, a priori, podría revertir los obstáculos a la asistencia y permanencia escolar, propias del aislamiento, déficit de infraestructura de acceso y NBI que conducen a los jóvenes a trabajar y resignar sus estudios. Y si bien mantendría la planta docente funcional, trabajar en entornos virtuales, desde una escuela localizada en la ciudad, teniendo como nexo a dos docentes tutores que operaran en aulas en el escenario rural no garantiza una oferta de calidad. Además, requiere de una inversión importante en equipamiento por parte del Estado provincial, que destina pocos recursos al sector educativo.

En conclusión, las SRTIC desde la perspectiva organizacional podrían resultar beneficiosas. Pero no así desde la pedagógica. Pues más allá del cambio de modelo o diseño institucional, persistiría la falta de correspondencia con el diseño pedagógico.

Los aspectos pedagógicos derivan de los diseños curriculares elaborados por la provincia con base a los lineamientos político normativos federales. Así, la formación común que brindan los agrupamientos en el CSB, engloba los mismos contenidos que los que se imparten en las escuelas urbanas. El currículum se asienta de esta manera en un basamento de igualdad jurídica e inclusión.

Por otro lado, el CSO presenta un doble desafío. Uno vinculado a la obligatoriedad escolar determinada por la normativa, que ha llevado a la jurisdicción a reorganizar su política educativa en términos institucionales. El otro derivado de la adecuación curricular para abordar los contenidos y fenómenos del contexto rural. Este tramo es clave para entender la formación en capacidades para el desarrollo humano, en una provincia con los IDH e IDSP más bajos del país.

Tanto en el CSB como CSO, el análisis de la calidad en términos de aprendizajes adquiridos por los estudiantes rurales, está ligada a la práctica docente y a la adecuación de los contenidos. Al respecto, la política educativa debe dar respuestas a las dificultades que se observan en la formación, especialización y profesionalización docente por un lado. Y aquellas que impiden u obstaculizan condiciones laborales dignas, en un contexto, como ya se dijo anteriormente, adverso.

Estos aspectos seguirán abordándose en los capítulos siguientes.

CAPÍTULO II. PROMER II: DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

Desde fines del siglo XX en adelante, las políticas educativas desplegadas a través de distintos programas, se enmarcaron en un enfoque mixto que se caracterizó por la confluencia de lo global y lo local en su implementación.

Por un lado, lo global estuvo y está determinado por el debate sobre la educación y sus problemáticas en los distintos foros mundiales. Desde Jomtiem (1990), Dakar (2000) hasta Incheon (2015), entre otros, la política educativa se instaló en las agendas de diversos actores internacionales como el BM, BIRF, BID, por mencionar algunos.

Esta cuestión, no obstante, no está exenta de controversias.

“El Banco Mundial está fuertemente comprometido en sostener el apoyo a la educación. Sin embargo, la principal contribución (...) debe ser su asesoría, diseñada para ayudar a los gobiernos a desarrollar políticas educativas adecuadas para las circunstancias de sus propios países” (BM, en Coraggio, 1995, p. 1).

Del análisis de esta expresión acerca de la intervención del BM en la educación de un país, se deja entrever la preocupación sobre la concepción de la educación, valga la redundancia, y el desarrollo que dicho actor o cualquier otro que orbita en el ámbito internacional impregna tanto en el financiamiento, como en el diseño y proceso de la política educativa.

Por otro, lo local, implica la estatalidad o centralidad del Estado en el abordaje y diseño de la política educativa. Este paradigma se reinstaló en el debate público luego del fracaso de la LFE durante la era neoliberal y la crisis socioeconómica desencadenada en el 2001, agravada a la fecha.

Al margen de los detractores y defensores de la dicotomía entre lo global y lo local, la realidad es que el PROMER II fue el único programa después del EMETA que buscó mejorar, desde lo propositivo, la educación secundaria en escenarios de la ruralidad.

Es por ello que en este capítulo se realiza primero, una descripción detallada del mismo sobre los aspectos organizativos generales para su ejecución, los objetivos que buscaba lograr y los componentes o líneas de acción para concretarlos. Segundo, se analiza los objetivos que el programa aspiró alcanzar en Santiago del Estero, partiendo de un diagnóstico demográfico, socioeconómico y educativo. Para ambos momentos se tomó como referencia al MOP (2021).

De acuerdo al MOP (2021), el PROMER II comenzó a efectivizarse el 7 de mayo de 2015, con el propósito de apoyar la política educativa del gobierno nacional para la modalidad secundaria rural.

En sintonía a tal propósito, su ejecución procuraba incrementar las tasas de inclusión y terminalidad para cumplir con la obligatoriedad del nivel, tal como se describió en el capítulo anterior. Para ello se encuadró en las disposiciones del sistema normativo nacional determinado

por la LEN, la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075, y los acuerdos que se establecieron en el marco del CFE entre el MEN y los Gobiernos Provinciales.

Resulta menester destacar que, en virtud de lo establecido en el artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional –CN–, los tratados internacionales ostentan preeminencia normativa respecto del derecho interno. Como consecuencia de ello, el Convenio del Préstamo BIRF N° 8452–AR, sus respectivas enmiendas y los acuerdos complementarios alcanzados entre nuestro país y esta entidad bancaria para financiar el programa, resultaron de aplicación prioritaria respecto de las normas locales que se contrapusieran a sus disposiciones. Por lo tanto, el MOP de dicho convenio se constituyó, tanto en la guía, como en una de las normas preeminentes de la ejecución del PROMER II.

La lectura analítica del manual permite conocer tres cuestiones:

1. La estructura organizativa y de gestión pública en y entre los niveles de gobierno nacional, subnacional y local para su implementación.
2. Los componentes o líneas de acción.
3. Las variables consideradas para otorgar el financiamiento a las jurisdicciones provinciales.

Respecto a la primera cuestión, el Estado nacional centralizó su intervención para efectivizar el programa a través del MEN. Este, asignó competencias a distintas áreas de su cartera.

Entre ellas, la Dirección General de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales–DGPYPSYE–, que según el MOP (2021), se instituyó como la autoridad de aplicación del PROMER II. También se le atribuyó competencias relativas a “la planificación general, la administración de los aspectos fiduciarios, el seguimiento de la gestión del Proyecto, la comunicación formal con el BM, el Ministerio de Hacienda de la Nación y la Jefatura de Gabinete de Ministros”. (p.19).

A la Dirección General de Infraestructura –DGI– le competía

La ejecución de las acciones requeridas para la atención de las necesidades de infraestructura y equipamiento escolar en las escuelas de áreas rurales priorizadas por las Provincias, con el objeto de brindar estándares mínimos (...) para el desarrollo de las actividades pedagógicas. (p.19).

Y, a la Dirección de Información y Evaluación Educativa –DIEE– le designó “la responsabilidad del monitoreo y evaluación de los objetivos y metas del (...) Programa, como así también del desarrollo de investigaciones y/o estudios específicos que aporten elementos sustantivos de ciertos componentes claves del (...) mismo”. (p.20).

En el segundo nivel estatal, las provincias tuvieron potestad de actuar a partir de la firma de convenios de participación. Al respecto el MOP (2021) señalaba que “las Áreas Técnicas del Ministerio de Educación Provincial (...), designadas por la máxima autoridad educativa de cada Provincia, (...) en relación operativa con las Direcciones y Coordinaciones Nacionales (...)” (p.20) fueran las encargadas de la implementación del (...) PROMER II.

Concretamente se designó dentro del Área de Educación Rural Provincial –AERP–, un Coordinador para cumplir con la planificación general, la administración de los aspectos fiduciarios y el seguimiento de la gestión del programa. El mismo, estuvo acompañado por un referente:

Responsable de la elaboración de los planes de acción y de la documentación técnica destinadas al mejoramiento de la educación en ámbitos rurales, en acuerdo con el Área de Educación Rural del MEN –AERMEN–. (...) Además proveyó en tiempo y forma los insumos – programación pedagógica, especificaciones técnicas, etc. – necesarios para la tramitación de acciones por parte del (...) Área de Administración –AAP–. Asimismo documentó y llevó registros y archivos de cada una de las acciones implementadas en el marco del (...) programa. (p.20).

Algunas jurisdicciones establecieron por un lado, un Área de Estadística Provincial –AEP– para

Recopilar, actualizar y proveer a las áreas intervinientes en la ejecución, los datos necesarios para la evaluación de los resultados –cumplimiento de los objetivos y metas– del Proyecto. (...).

Por otro, un Área de Infraestructura responsable de

La elaboración del proyecto ejecutivo de cada obra, respetando los criterios, normativas y procedimientos establecidos en el (...) MOP y en los Instructivos emitidos por la DGPYPSYE (...). Además de (...) responsabilizarse del llamado a licitación, adjudicación y firma del contrato (...) asumiendo la dirección técnica, el control físico y financiero y la supervisión de la correcta ejecución de los trabajos contratados. (p.21).

Finalmente, en el nivel local se encontraban las escuelas rurales, ámbitos de implementación de las líneas de acción del PROMER II. En este punto hubo distinciones entre las provincias, dada la diversidad de modelos organizacionales que existen entre ellas y que coexisten hacia dentro de las mismas. Independientemente del diseño institucional, el MOP (2021) describía que

Los mecanismos para la planificación y ejecución de las acciones (...) en este nivel estaban detallados en los Instructivos para la ejecución de las Líneas de Acción de las actividades gestionadas en las Escuelas (...). Y fueron desarrollados por el MEN como documentación

complementaria al (...) MOP. (...). En los mencionados Instructivos se detallaron, entre otras la descripción de los gastos elegibles, los requisitos para la recepción de los recursos y los procedimientos para la ejecución y rendición de los fondos (p.21).

La segunda cuestión del programa, tiene que ver con los componentes o líneas de acción a ejecutar. De acuerdo al MOP (2021), los componentes estaban desglosados en 3 subcomponentes y actividades, cuyo financiamiento total ascendía a “USD 250.000.000” (p.9).

El primero de ellos buscaba reducir las tasas de repitencia, a través de la mejora de la enseñanza y gestión escolar.

El segundo consistía en aumentar la inscripción y terminalidad de los estudios secundarios en el contexto de la ruralidad, mediante el fortalecimiento del vínculo entre las escuelas y las familias y la mejora de las condiciones de infraestructura para el funcionamiento óptimo de tales instituciones. Cabe destacar que este componente contó con mayor financiamiento, ascendiendo a 180 millones de dólares.

El tercero, aspiraba fortalecer la gestión, el seguimiento y evaluación del programa.

De una mirada global, todos los componentes se ejecutaron de manera articulada entre los tres niveles educativos, sobre todo el primero y el tercero.

En tanto el segundo hace referencia exclusiva a la modalidad secundaria rural.

Para una mejor comprensión, se esquematiza con el siguiente cuadro ilustrativo:

Tabla 3: Componentes, subcomponentes y actividades del PROMER II.

COMPONENTE	SUBCOMPONENTES	ACTIVIDADES
1. Reducción de las tasas de repitencia en aulas de zonas rurales (USD 44.000.000)	1.1. Mejora de la enseñanza y de la gestión escolar	1.1.1 Diseño e implementación de acciones de capacitación para docentes, directores, supervisores y equipos técnicos provinciales, de todos los niveles y modalidades del sistema educativo para garantizar el acceso al conocimiento de las particularidades de los contextos rurales.
		1.1.2. Provisión de equipamiento según niveles, contextos, modalidades y orientaciones conforme a las necesidades de espacios curriculares, actividades complementarias y acciones vinculadas al desarrollo local.
		1.1.3. Desarrollo, edición, publicación y distribución de

		<p>materiales de enseñanza en diversos soportes para todos los niveles y modalidades del sistema educativo.</p> <p>1.1.4. Provisión de bibliotecas para alumnos, docentes y escuelas.</p> <p>1.1.5 Apoyo a la implementación de la propuesta Secundaria 2030 en la ruralidad.</p>
	1.2. Fortalecimiento del vínculo entre las escuelas y las familias.	<p>1.2.1. Transferencias de fondos a escuelas para promover la participación e involucramiento de los padres y la comunidad.</p> <p>1.2.2. Transferencias de fondos a escuelas para la implementación de proyectos pedagógicos vinculados al desarrollo local.</p> <p>1.2.3. Promoción de instancias de intercambio de experiencias de estudiantes, docentes, directores, supervisores y comunidad educativa.</p>
2. Aumento de la inscripción y la terminación de los estudios en escuelas secundarias rurales. (USD 180.000000)	2.1. Mejoramiento de las condiciones de funcionamiento de las escuelas rurales.	<p>2.1.1. Ampliación de la prestación de servicios de educación secundaria en zonas rurales. Infraestructura para: (i) Construcción de nuevas escuelas y (ii) Aumento de la capacidad de las escuelas existentes.</p> <p>2.1.2. Mantenimiento básico para escuelas.</p> <p>2.1.3. Adquisición de equipamiento escolar.</p> <p>2.1.4. Desarrollo de estrategias de intervención para ampliar la prestación de servicios. Ampliación de Programas, tales como “Horizontes”¹³ en zonas aisladas donde se reconozca como alternativa pertinente.</p>
3. Fortalecimiento de la gestión, el seguimiento y evaluación (USD 26.500.000)	3.1. Gestión del Proyecto.	<p>3.1.1. Coordinación técnica dentro del MEN de todos los departamentos técnicos a cargo de la gestión de Proyecto.</p> <p>3.1.2. Planificación, Seguimiento y Evaluación de actividades a nivel provincial.</p>

¹³ Alternativa articulada entre el ME y los Ministerios de Educación de las Provincias conocida como Ciclo Básico de la Educación Secundaria, que desde el año 2008 posibilita que los jóvenes de ámbitos rurales aislados cuenten con la oferta respectiva en el lugar donde viven.

		3.1.3. Contratación de consultorías y otros respaldos técnicos a nivel nacional y provincial.
		3.1.4. Gastos de funcionamiento a nivel nacional y provincial.
		3.1.5. Supervisión fiduciaria de todas las actividades del proyecto, que incluye la gestión financiera, las adquisiciones y todos los aspectos legales incluyendo las salvaguardas.
	3.2. Seguimiento y Evaluación.	3.2.1. Desarrollo de actividades y herramientas para la evaluación de calidad educativa, su análisis y difusión.

Fuente: Manual Operativo PROMER

La tercera cuestión, está vinculada a la asignación de los recursos para la implementación del programa. Para ello se emplearon distintas variables, tales como la variable inicial como los ajustes realizados a ésta para la distribución de los fondos

Para las provincias se consideró, de acuerdo al MOP (2021), como variable inicial, la distribución geográfica de la población de 3 a 18 años radicada en el ámbito rural de cada provincia (INDEC, 2010), con el objetivo de considerar su incidencia en el total nacional, a fin de determinar la matrícula actual y la potencial beneficiaria de las acciones del PROMER. (p.10).

A su vez, para la medición de la variable inicial se contemplaron los siguientes indicadores:

- Tasa de asistencia de la población de 3 a 18 años radicada en el ámbito rural
- Brecha porcentual entre los jóvenes que asisten a 6° grado/año y los que asisten a 10^o14 año, radicados en el ámbito rural.
- Población con NBI
- Recursos corrientes fiscales por habitante

Teniendo en cuenta la medición entre regiones¹⁵, se determinó que el NOA era una de las que más fondos necesitaban del programa.

¹⁴ Equivalente al 3° año de la escuela secundaria

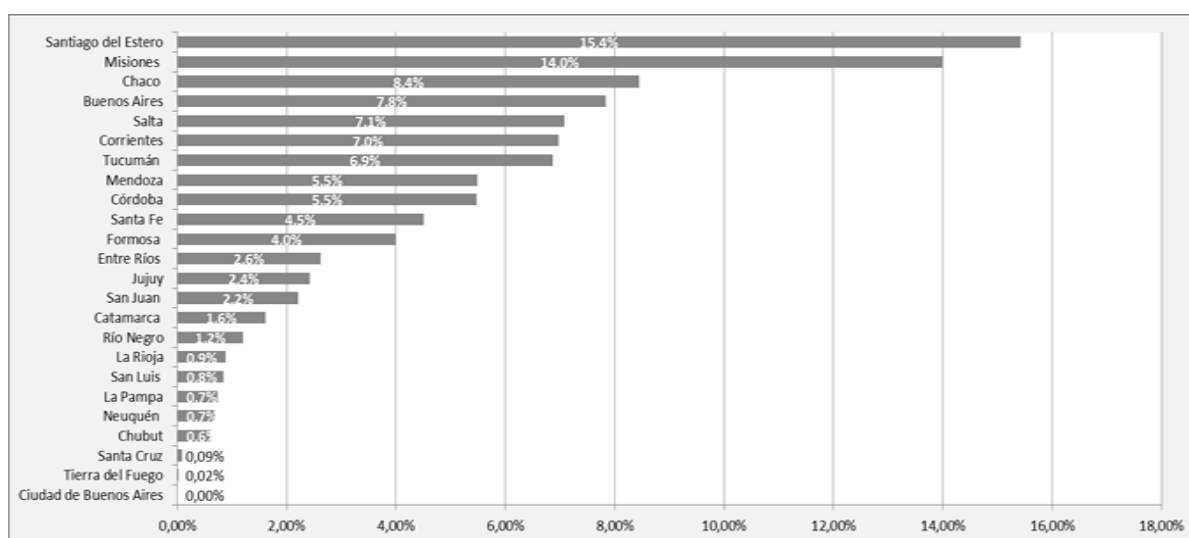
¹⁵ El criterio de regionalización es el empleado por la DINIECE-MEN según Resolución CFE No. 1/07

Tabla 4: Distribución de recursos financieros del PROMER II por Región en porcentajes

REGIÓN	% DISTRIBUCIÓN REGIONAL
NOA	34,28
NEA	33,41
CENTRO	21,17
CUYO	8,54
PATAGONIA	2,60
TOTAL	100,00

Fuente Manual Operativo PROMER

Gráfico 1: Distribución de recursos financieros del PROMER II por Provincias en porcentajes



Fuente Manual Operativo PROMER

Desagregada esta información por provincia, se observó que Santiago del Estero inserta en dicha región requería mayor financiamiento del PROMER II, debido a las cifras proporcionadas por distintos organismos de medición.

Para el INDEC (2010) la jurisdicción poseía una alta densidad poblacional rural entre los 3 y 18 años, ascendiendo a 103.301 habitantes y una elevada tasa de asistencia escolar en dicha franja etaria con un 74,30%.

Según el relevamiento de la DiNIECE (2010), se observaba una brecha del 78,30% entre los que asisten a 6° y 10° año.

Y, desde la medición que llevó a cabo la DNCFP/MECON (2012), un 22,70% de habitantes poseían NBI, con un total de 9.131 recursos corrientes.

Tabla 5: Medición llevada a cabo por el PROMER para la emisión de fondos

Provincia	Cantidad de población entre los 3 y 18 años (INDEC 2010)	Tasa de asistencia escolar entre los 3 y 18 años (INDEC 2010)	Brecha porcentual entre los que asisten a 6° y 9° año (DiNIECE 2010)	Cantidad de habitantes con NBI (DNCFP/MECON 2012)	Recursos corrientes fiscales per cápita de la población con NBI
Santiago del Estero en contexto rural	103.301 habitantes	74.30%	78.30%	22.70%	9.131 pesos

Fuente: Elaboración propia con los datos del MOP (2021)

Teniendo en cuenta que Santiago del Estero era al 2010, la jurisdicción con mayor densidad de población rural del país, la de mayor tasa de población rural en edad escolar, una con las de mayor índice de NBI y menores ingresos per cápita en ámbitos rurales, el PROMER II estableció como objetivos, los siguientes:

- Aumentar la inscripción de jóvenes en el nivel secundario.
- Incrementar la tasa de terminación de estudios secundarios.

Para ello, el programa diseñó las siguientes estrategias de intervención:

-Inversión en obras de infraestructura para ampliar los servicios educativos, mediante la construcción de nuevas escuelas y el mantenimiento de las ya existentes.

-Dotación de equipamiento y material didáctico (herramientas, tics, mobiliario, bibliografía y recursos didácticos)

- Desarrollo de estrategias institucionales y pedagógicas tendientes a mejorar la oferta educativa. (Programa Horizontes, Programas de Capacitación Docente y Financiamiento de PBL).

La modalidad, la perspectiva de los actores sobre la ejecución de las líneas de acción del PROMER II y los obstáculos que observaron, se verán en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO III. RESULTADOS DEL PROMER II EN SANTIAGO DEL ESTERO

El PROMER II, como política educativa en Santiago del Estero, comenzó a estructurarse a partir de la firma del convenio de participación entre el MEN y el MEP, el día 26 de enero de 2015, siendo la jurisdicción que mayor financiamiento recibió en términos comparativos a nivel regional y provincial.

Luego de la firma del convenio, le competía a la CGA, dependiente de la DNS del CGE, la elección de los agrupamientos, diseño institucional preeminente en la provincia, para ser beneficiados por el programa, considerando como criterio las condiciones socioeconómicas y educativas antes señaladas.

Antes de hacer referencia a los resultados del programa, resulta menester realizar una descripción cuantitativa de la educación rural en la provincia. Esto, a raíz de entender la importancia de incrementar los porcentajes de inclusión y terminalidad, objetivos propuestos por el PROMER II en sintonía con la normativa nacional.

A continuación se adjunta un cuadro con indicadores educativos que ilustra mejor estos aspectos.

Tabla 6: Indicadores Educativos que inciden en la inclusión y terminalidad educativa en contexto rural Santiago del Estero

Tasa de no Asistencia (12 a 17 años) año 2010	Tasa de no asistencia (12 a 14 años) al año 2010	Tasa de no asistencia (15 a 17 años) año 2010	Tasa de asistencia (12 a 17 años)		Tasa de asistencia (12 a 14 años) año 2010	Tasa de asistencia (15 a 17 años) año 2010	Tasa de terminalidad (20 años) año 2010	Tasa de no inscripción en el 1° año. Año 2015
			Rural agrupado	Rural disperso				
32.3%	13.8%	53.1%	77.2%	64.4%	86.2%	46,9%	16,9%	32.8%

Fuente: Elaboración propia con datos de UNICEF-FLACSO (2020)

Del análisis de los indicadores, se observa que Santiago del Estero, para el año 2010, concentraba con un 32.3%, la mayor tasa de no asistencia de la población rural de 12 a 17 años del país. Tomando por franja etaria, el problema radicaba en los jóvenes entre 15 y 17 años, es decir aquellos que deberían cursar el CSO. Para el año 2010, el 53.1% no asistía a la escuela, representando más de la mitad de población en edad escolar.

Para el mismo año, y en referencia a trayectorias discontinuas, sólo el 16.9 % de los jóvenes de 20 años culminaron la escuela secundaria. Y un dato alarmante lo representa el 32.8% que al año 2015, no se inscribieron al 1° año del secundario, pese a que estaban en condiciones de cursarlo.

De una mirada global de estas cifras, se constatan varias cuestiones. Una, la condición geográfica del contexto rural de la provincia como factor de desigualdad respecto a las ciudades. Otra, las debilidades de la oferta educativa para resolver el problema de las trayectorias discontinuas, bien por falta de servicios educativos o a raíz de la ausencia de mecanismos de apoyo a la retención escolar.

Ante estos obstáculos se encontró el PROMER II en la provincia. A los fines de esta tesis y para entender cómo se desplegaron los fondos del programa se seleccionaron los siguientes agrupamientos como unidad de análisis.

• **Agrupamiento N° 86.077** ubicado en el Dpto. Moreno, uno de los más extensos de la provincia. Su sede se sitúa en la Escuela N° 973 de la localidad de Libertad, zona rural, donde se ofrece la secundaria completa (CSB y CSO). Alrededor del mismo se encuentran anexados 13 escuelas que funcionan en 3 circuitos situados en parajes rurales, donde se ofrece el CSB.

La planta docente total asciende a 40 profesores que se desempeñan en los espacios del CSB (Matemática, Lengua, Cs. Naturales, Cs. Sc, Historia, Economía, Marco Jurídico, Tecnología, Formación Ética y Ciudadana, Educación Física, Educación Artística e Inglés) y aquellas asignaturas vinculadas a los procesos productivos (CSO).

• **Agrupamiento N° 86.150** ubicado en el Dpto. Atamisqui, con sede en la Escuela N° 748 de Villa Atamisqui que brinda la secundaria completa (CSB y CSO). La particularidad de escuela sede, es su ubicación en zona urbana, si se toma en consideración el criterio demográfico.

Cuenta con 8 escuelas anexas situadas en zonas rurales, que ofrecen el CSB.

El agrupamiento en su totalidad cuenta con 70 docentes.

• **Agrupamiento N° 86.144** ubicado en el Dpto. Loreto, con sede en la Escuela N° 1.066 de San Juan, zona rural, donde los jóvenes pueden cursar el CSO. Anexa a 5 escuelas rurales que brindan el CSB.

La planta funcional de docentes es de 50.

Para conocer la implementación del PROMER II, la modalidad de ejecución, el impacto desde la perspectiva de los actores escolares y su valoración sobre las acciones y resultados se recurrió a la realización de entrevistas semiestructuradas a los actores escolares.

Para comenzar, los actores entrevistados en los 3 agrupamientos remarcaron que fue la figura del Coordinador Pedagógico la responsable del seguimiento del PROMER II. Y en su ausencia (licencia, falta de cobertura del cargo, entre otros motivos), fueron los docentes tutores a quienes se transfirió dicha responsabilidad.

Aquí se vio la falta de acompañamiento de los analistas de zona para un mejor despliegue del programa en relación a los objetivos de política que el gobierno provincial se había propuesto, conforme a la normativa vigente.

Para entender los resultados del PROMER II se presenta el siguiente cuadro con los principales componentes o acciones cuantificables, tales como: obras de infraestructura, capacitación continua, dotación de recursos didácticos, dotación de herramientas, tics, mobiliario y PBL.

Tabla 7: Principales acciones ejecutadas en el marco de los componentes del PROMER II

Agrupamiento	Obras de Infraestructura	Capacitación Docente Continua	Recursos Didácticos	Herramientas, TIC y Mobiliario	PBL
N° 86.077 (Dpto. Moreno)	Construcción del Colegio Secundario de la localidad de Libertad	1 capacitación al mes para aprender a usar y cargar datos en el SINIDE y PROGRESAR - Capacitaciones para los PBL	Libros de matemática, lengua y mapoteca	Máquinas de coser Kit Rural PROMER II (1 netbook, 1 proyector, 1 servidor, 1 monitor. Están destinados al SINIDE y al PROGRESAR	-Huerta orgánica -Fabricación de bolsas ecológicas, toallas, prendas de mantelería, borradores de pizarras. -Producción de mermeladas -Producción de cintos, billeteras de cuero de vaca, cabra y lampalagua
N° 86.150 (Dpto. Atamisqui)	Construcción del Colegio Secundario Villa Atamisqui	-Documento Marco Secundaria Rural 2030/19 Capacitaciones intensivas (6hs) en el año 2019 en CABA y Santiago del Estero para fortalecer el funcionamiento de los agrupamientos - Capacitaciones para los PBL	Cuadernillos de la Serie Horizontes para el CSB		-Producción de chacinados y embutidos -Producción de escabeches -Producción de dulces artesanales -Producción de alfombras con cueros de cabra, -Producción de Panificados -Proyecto ictícola como recurso turístico
N° 86.144 (Dpto. Loreto)		-Documento Marco		Kit Rural PROMER II (1 netbook, 1	-Producción de chacinados y embutidos

		Secundaria Rural 2030/19 Capacitaciones intensivas (6hs) en el año 2019 en CABA y Santiago del Estero		proyector, 1 servidor, 1 monitor. Están destinados al SINIDE y al PROGRESAR –	-Huerta orgánica -Producción de embutidos con carne de descarte (animales de la granja viejos) - Proyecto de Reciclaje de papel -Proyecto turismo rural
--	--	--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia en base a la información de las entrevistas semi estructuradas

Para el análisis cualitativo de los resultados del PROMER II, se ha considerado como criterio la valoración que realizaron los actores escolares de las líneas de acción ejecutadas. Se partió para ello de la reflexión construida sobre las mismas, desde la información proporcionada por las trece entrevistas realizadas a los/as directivos/as, coordinadores pedagógicos, docentes tutores/as y docentes de distintos espacios curriculares. Aquí, se incluyen también la valoración general del programa, su incidencia en las capacidades adquiridas, la ponderación de los aprendizajes logrados a partir del formato de evaluación que se lleva a cabo en cada agrupamiento, la adecuación de la enseñanza al contexto, los aspectos positivos y negativos de la enseñanza en la ruralidad y los desafíos pendientes.

Cabe aclarar que hubo aspectos en que se observó consenso de opiniones, y otros en que difirieron.

Variables sobre las que hubo consenso de opiniones:

Valoración general del programa: Sobre este aspecto, los docentes entrevistados consideraron en líneas generales, que fue muy significativo en todos los aspectos, destacando la línea de financiamiento para los distintos PBL, por considerarlos el eje vertebral del CSO.

Incidencia del PROMER en la formación de capacidades: Aquí remarcaron que los PBL representaron para los estudiantes, una posibilidad de aprender capacidades, a las que concebían como “oficios” potencialmente vinculados al mundo del trabajo en el seno de sus comunidades. Destacaron el entusiasmo de aquellos por los saberes aprendidos, que podía ser pequeños o irrelevantes en términos comparativos, pero que por estar insertos en zonas rurales con tantas carencias, significaron para ellos grandes avances. Y por consiguiente, una forma distinta y novedosa de trabajar en la escuela, involucrando los distintos espacios curriculares.

Los docentes hicieron énfasis en la modalidad de trabajo conjunto dentro y fuera de la escuela, lo que les permitió que sus alumnos pudiesen exhibir sus productos en ferias locales, en

el Vivero San Carlos dependiente del Ministerio de Producción de la Provincia y en el MEP. En esas instancias explicaron todo el proceso por el que atravesaron para llegar a ese tramo final. A su vez compartieron y aprendieron de los trabajos realizados por estudiantes de otros agrupamientos.

Caracterizaron que en marco de los procesos productivos que se enseñan en CSO, los estudiantes desarrollaron habilidades individuales y colectivas, señalando como experiencia a un grupo de estudiantes que dentro del cooperativismo han aprendido juntos para producir y vender, o vender productos ya hechos, antes las necesidades económicas.

Los profesores resaltaron, que su enseñanza partió del bagaje de conocimientos previos con los que llegaban los estudiantes a la escuela. Es decir el conocimiento común

Por el tipo de capacidades aprendidas y de los productos emanadas del trabajo en la escuela rural, la mayoría de los docentes coincidió en que dichas capacidades resultan intransferibles del contexto rural.

Ponderación de los aprendizajes logrados a partir del formato de evaluación que se lleva a cabo en cada agrupamiento: Los docentes expresaron que van adecuando los dispositivos de evaluación según el nivel académico de los estudiantes. Este, al no ser homogéneo, requiere de flexibilidad. Por ello, consideraron distintos formatos y fechas de evaluación, teniendo en cuenta a aquellos estudiantes que estudian y trabajan a la vez.

En ese sentido ponderaron la evaluación formativa de procesos, para que los alumnos se sientan motivados en su trayectoria de aprendizaje. Para ello, tomaron las sugerencias de los referentes de educación del nivel nacional, como el empleo rúbricas por ejemplo.

Los profesores manifestaron también que el gran problema es el bajo rendimiento académico de los estudiantes. Y que ello se debe, entre otras razones, a las debilidades de la política jurisdiccional en materia institucional y pedagógica. Así, señalaron que la falta de cobertura de cargos desde antes inclusive del PROMER II, y la sobrecarga o falta de competencia del docente tutor para suplir esas vacancias, repercute en el nivel de aprendizaje.

También señalaron que el rendimiento académico sufrió retrocesos en el período 2020-2021 como consecuencia de la pandemia de Covid 19. Y que ha condicionado a la oferta educativa de los agrupamientos, en relación a las estrategias de retención y recuperación de estudiantes. Esto repercutió en la tasa de terminalidad y en los logros de aprendizaje, cuyos resultados negativos están tratando de revertir a la fecha.

Todos los docentes expresaron que las evaluaciones ONA siguen sin ajustarse a lo que establecen los nuevos paradigmas, porque solamente miden desde una lógica cuantitativa el rendimiento de espacios como matemática y lengua que los estudiantes de 5° año, en el ámbito

rural ya no cursan. Enfatizaron que las exigencias de la escuela hoy por hoy son otras, entonces no hay una coherencia entre lo que se le exige a la escuela y los contenidos que se evalúan. Concluyeron que los espacios del CSO no son evaluados desde el operativo aprender, posiblemente por diseñarse desde una perspectiva urbana.

Adecuación de la enseñanza al contexto: En este aspecto afirmaron que el diseño curricular del CSB, es el mismo que se brinda en las escuelas urbanas. Sin embargo, el bagaje de conocimientos con el que ingresan al secundario no siempre es el más favorable, por lo que emplean estrategias de nivelación de contenidos.

En cuanto a los contenidos propios del CSO, si bien existen lineamientos políticos normativos que emanaron de acuerdos federales, requirieron de una doble adecuación. Una realizada por la jurisdicción, proceso lento en tanto la reorganización educativa en la transición de la LFE a la LEN aún no ha culminado, repercutiendo negativamente en la oferta que debe brindar el sistema. Y la otra, es la efectuada por los docentes, mediante el proceso de subjetivación de los contenidos. En este punto destacaron que en el mejor de los casos logran dialogar y articular con docentes de otros espacios para nivelar y enseñar contenidos útiles y pertinentes al contexto del quehacer en el campo. Mientras que en la peor situación, la de aislamiento, se convierten en autodidactas, aprendiendo estrategias creativas para lograr que sus alumnos logren aprender los contenidos mínimos.

Aspectos positivos y negativos de la enseñanza en la ruralidad:

En cuanto a los primeros señalaron como satisfactorio el hecho de dar clases en zonas tan alejadas de las ciudades, de impartir conocimientos a los adolescentes y jóvenes que viven día a día en escenarios particulares y complejos, situación que incide negativamente en el carácter de la mayoría de los estudiantes a quienes caracterizaron de “silenciosos y pasivos”.

Y sobre los principales e históricos problemas estructurales que conlleva el rol docente en el contexto rural, señalaron un doble sacrificio. Uno, el de llegar a cada escuela con caminos intransitables en distintas épocas del año, ya sea por sequías extremas, donde los caminos vecinales se convierten en bobadales; o en épocas de lluvia que se tornan pantanosos.

Expresaron que la moto es el medio de movilidad más rentable, porque económicamente no conviene ir y venir cuando hay que transitar más de 100 km. Sin embargo no el medio más seguro.

El otro sacrificio deriva de permanecer en el lugar, inconfortable y alejado de sus familiares.

Concluyeron este apartado en que hay que tener interés y amor a la profesión docente en un contexto tan adverso, para el cual, si no nacieron o crecieron allí, resulta todo un desafío en cuanto al conocimiento y adaptación al territorio.

Desafíos pendientes según la mirada de directivos y docentes: Mirando los obstáculos desde la oferta del sistema educativo, los docentes de los 3 agrupamientos señalaron las brechas educativas en relación a las orientaciones. Remarcaron que la ciudad tiene más opciones que el campo. Y expresaron que no es útil una formación completa con orientada en humanidades si no tienen un lugar próximo donde continuar estudiando. Aquí se observa un aspecto débil de la política educativa en términos de articulación con los niveles. Si bien la LEN determina la obligatoriedad de los niveles primario y secundario, en términos de desarrollo humano resulta necesaria pensar una formación técnica y/o terciaria para potenciar los conocimientos previamente adquiridos.

Respecto a la calidad de la educación, hicieron hincapié en que la falta de articulación con el nivel primario ha generado retrocesos, que se han profundizado con la virtualidad en el contexto de pandemia. En esa línea consideraron que la ausencia de inversión en conectividad es una deuda enorme, ya que compensar el déficit educativo va a costar mucho tiempo. Fueron enfáticos en que para contrarrestar estos problemas se requiere de varios programas, de talleres de acompañamiento, pero lamentablemente no hay financiamiento desde la provincia.

Las SRTIC impulsadas por UNICEF (2020), es un proyecto de poca trascendencia en la provincia, ya que sólo cuenta con 10 aulas virtuales en la ruralidad bajo este formato. A ella se suma una escuela mediada por las tecnologías y regida por la normativa provincial. Sobre este aspecto ya se ha hecho referencia en el capítulo 1, apartado modalidad secundaria rural en la provincia.

Otros retos desde la mirada docente para mejorar la enseñanza-aprendizaje en la ruralidad, están vinculados a la imperiosa necesidad de mejorar la adecuación de las propuestas curriculares. Los profesores entrevistados sugirieron contar y emplear bibliografía sobre educación secundaria rural y recurrir a autores que conozcan la ruralidad santiagueña. Señalaron que si bien realizan un esfuerzo pedagógico importante para adaptar los contenidos al contexto, necesitan que el abordaje y acompañamiento jurisdiccional sea acorde a los tiempos y a las exigencias. Esto debido a que el CSO aún está en transición, en un proceso de reestructuración demasiado lento que termina perjudicando al ciclo.

Entre otros desafíos, vinculados a la infraestructura, indicaron que requieren de ampliaciones climatizadas, dada las altas temperaturas en verano, que son necesarias para ampliar la cobertura y no recurrir a cupos, ya que no hay desdoblamiento por la escasez presupuestaria.

Valoración del PROMER II en la que se observó disenso de opiniones

Las opiniones diversas surgieron a raíz del nivel de impacto de las acciones ejecutadas en las escuelas en torno a los componentes obras de infraestructura, dotación de material didáctico, herramientas, tics, mobiliario y capacitación docente.

En ese sentido, los docentes que se desempeñan en las escuelas sedes expresaron que el PROMER II representó un mejoramiento de la educación rural, en el sentido de que la construcción de los colegios secundarios en sus zonas de trabajo (agrupamientos de los Dpto. Moreno y Atamisqui) posibilitó el acceso a la educación, y por ende al incremento de la matrícula.

Manifestaron que al ser el eje sobre el que se anexan las demás escuelas del circuito, participaron de tramos formativos en aspectos pedagógicos en ciudad capital, como el Documento Marco Secundaria Rural 2030. En relación a la dotación de material didáctico, remarcaron la importancia de haber recibido un número considerable de libros de matemática y lengua, posibilitando que cada estudiante cuente con un libro; ya que anteriormente se manejaban con fotocopias que proveían a sus estudiantes. Y en cuanto a la dotación de herramientas, tics y mobiliario, además de recibir el Kit Promer Rural II, fueron capacitados para aprender a usarlos.

En cambio los que enseñan en las escuelas anexos, situados en zonas rurales dispersas, expresaron que el PROMER II no contempló las necesidades de infraestructura, ya que las instalaciones en las que trabajan continúan en situación de deterioro que requieren de refacciones y/o ampliaciones, lo que desencadena conflictos con los directivos del nivel primario con quienes comparten el edificio.

Enfatizaron en la importancia de que todas las escuelas cuenten con la infraestructura y el equipamiento correcto para mejorar la calidad educativa, ya que desde la creación del agrupamiento se han priorizado aquellas de mayor matrícula.

La valoración tampoco fue positiva respecto a la dotación de material didáctico, mobiliario, tics y capacitaciones. Señalaron que hacia dentro de los agrupamientos, el programa no fue equitativo en la distribución, pues estas escuelas anexos no resultaron beneficiadas de esos componentes.

Consideraron que los docentes de la secundaria rural deberían tener una formación inicial específica. Y que los tramos formativos para la capacitación continua o perfeccionamiento docente deberían partir de un diagnóstico previo, primero con base a la orientación producción de bienes y servicios del CSO, y segundo pensando en la continuidad de los estudios terciarios y/o técnicos del estudiantado. En esa dirección remarcaron que no se ha aprovechado la inversión en infraestructura financiada por PROMER II, en el caso de la construcción del colegio secundario de la localidad de Libertad del Agrupamiento N° 86.077 (Dpto. Moreno), donde podría gestionarse

una oferta educativa para el nivel terciario y o técnico, que les quedaría próximo a todas las escuelas de éste y otros agrupamientos cercano. Esta estrategia sí se llevó a cabo en el Agrupamiento N° 86.150 del Dpto. Atamisqui, que ofrece el profesorado en nivel inicial.

Si la política educativa contemplara estas opiniones de los docentes, se brindaría una oferta de formación específica para la secundaria rural, vacancia histórica a diferencia del nivel primario. Y además, se evitaría la migración de los jóvenes a otras localidades y ciudades, dentro y fuera de la provincia.

Valoración del PROMER II desde la mirada de los estudiantes y egresados del Agrupamiento N° 86.077 del Dpto. Moreno

Durante la realización de los grupos focales, los egresados dijeron desconocer el programa y sus líneas de acción.

En cambio, remarcaron que lograron ciertos aprendizajes en el marco de los PBL del CSO, dada la modalidad de enseñanza teórica y práctica. Sin embargo, afirmaron que cumplieron con las exigencias académicas a los fines evaluativos.

En su trayectoria estudiantil destacaron la labor del docente tutor, en cuanto al acompañamiento y cobertura de los espacios curriculares donde no tenían docentes, incluso durante meses.

Sin embargo, una vez que culminaron, la mayoría migraron junto a sus familias a las ciudades más próximas (Tintina, Santiago del Estero) para conseguir trabajo ante la falta de oportunidades en sus comunidades. Mientras que la minoría lo hizo para continuar estudiando alguna carrera terciaria, preferentemente corta, o para formarse para policías.

Sólo una egresada pudo, a partir de los conocimientos adquiridos y por contar con los recursos financieros suficientes poner un negocio que sostiene hasta la fecha.

La mayoría de las mujeres expresaron que al ser madres solteras perciben la AUH y otros planes sociales de los que viven. En tanto la minoría depende económicamente de sus parejas.

Los estudiantes de los últimos años en que se ejecutó el PROMER II también desconocían el programa. Y al igual que los egresados, mencionaron los aprendizajes adquiridos por los PBL en el CSO, y los conocimientos básicos de matemática y lengua que cursaron durante el CSB.

En su rol de estudiantes manifestaron que desean terminar la secundaria para conseguir un trabajo fuera de sus comunidades. Y varios de ellos niegan su carácter de pobladores rurales, tal vez por los permanentes condicionamientos socioeconómicos al que el territorio los somete.

Tabla 8: Indicadores educativos correspondientes a los objetivos del PROMER II

AGRUPAMIENTO N° 86077- LIBERTAD, DPTO. MORENO

N° DE ESCUELAS ENMARCADAS EN EL AGRUPAMIENTO: 13

AÑO	N° O % DE ALUMNOS MATRICULADOS POR CICLO BÁSICO, ORIENTADO O COMPLETO	N° O % DE ALUMNOS EGRESADOS POR CICLO BÁSICO, ORIENTADO O COMPLETO	N° O % DE ALUMNOS REPITENTES POR CICLO BÁSICO, ORIENTADO O COMPLETO	N° O % DE ALUMNOS DESERTORES POR CICLO BÁSICO, ORIENTADO O COMPLETO	RESULTADOS DEL OPERATIVO NACIONAL APRENDER EN LOS AÑOS QUE HAYAN PARTICIPADO Y POR ÁREAS	EVALUACIÓN CUANTI Y CUALITATIVA SOBRE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS (PBL) LLEVADOS A CABO
2015	Ciclo básico: 60 Ciclo orientado: 105	Ciclo básico: 24 Ciclo orientado: 30	Ciclo básico: 0 Ciclo orientado: 2	Ciclo básico: 0 Ciclo orientado: 0	-----	-----
2016	Ciclo básico: 75 Ciclo orientado: 115	Ciclo básico: 38 Ciclo orientado: 20	Ciclo básico: 0 Ciclo orientado: 0	Ciclo básico: 0 Ciclo orientado: 0	-----	-----
2017	Ciclo básico: 64 Ciclo orientado: 125	Ciclo básico: 29 Ciclo orientado: 41	Ciclo básico: 0 Ciclo orientado: 0	Ciclo básico: 0 Ciclo orientado: 2	-----	-----
2018	Ciclo básico: 149 Ciclo orientado: 111	Ciclo básico: 62 Ciclo orientado: 43	Ciclo básico: 8 Ciclo orientado: 1	Ciclo básico: 12 Ciclo orientado: 0	-----	-----
2019	Ciclo básico: 161 Ciclo orientado: 122	Ciclo básico: 72 Ciclo orientado: 29	Ciclo básico: 2 Ciclo orientado: 4	Ciclo básico: 10 Ciclo orientado: 3	-----	-----
2020	Ciclo básico: 174 Ciclo orientado: 250	Ciclo básico: 73 Ciclo orientado: 39	Ciclo básico: 9 Ciclo orientado: 1	Ciclo básico: 14 Ciclo orientado: 9	-----	-----



Prof. ROSE JAVIER
Docente a Cargo Reserva
Agrupamiento N° 86077

Mirando hacia el Agrupamiento N° 86.077 del Dpto. Moreno, se observa respecto tanto al CSB como CSO un crecimiento de la matrícula en el período 2015-2020. De acuerdo a la ponderación que hicieron los docentes de este agrupamiento sobre dicho crecimiento y logros de aprendizaje en los dos ciclos, aludieron que se debió a la creación del colegio secundario en la localidad de Libertad. Y si bien esta obra repercutió en las tasas de egreso, el incremento fue oscilante virando hacia la baja en los años 2018 al 2020 debido, según se entendió, a las falencias del equipo de gestión educativa para cubrir espacios curriculares, a las excesivas licencias, a la situación de pobreza que condujo a muchos jóvenes a migrar hacia centros urbanos y a la pandemia de COVID-19 para la que no estaban preparados ni organizativa ni pedagógicamente. Todo ello terminó por hacer mella en la permanencia de los alumnos. Y se vio reflejado en el porcentaje de repitencia y deserción, cuyas cifras más elevadas se observaron en el CSB entre los años 2018 al 2020.

Del Agrupamiento N° 86.150 del Dpto. Atamisqui, se indicó que en el período 2015-2020, del 100% de la matrícula hubo un 5% de desertores, señalando que algunos jóvenes abandonaron definitivamente pese a las estrategias para reinsertarlos, mientras que otros migraron a otras provincias. Desde este establecimiento se señaló que tuvieron un 80% de egresados, un 20% de

repitentes y un 15% de sobreedad durante el mismo período. La ponderación sobre los resultados adversos la atribuyeron a la pandemia y al contexto de pobreza.

Y finalmente sobre el Agrupamiento N° 86.144 del Dpto. Loreto, en el período 2015-2020, el rector indicó que los logros de aprendizaje alcanzaron al 70% de los alumnos.

De un análisis general de los objetivos del PROMER II en los tres agrupamientos impactados, se observa que logró mejorar la tasa de inclusión al nivel con cifras considerables. No así respecto a la permanencia y tasa de terminalidad, cuestión que alude a varios motivos propios de la política educativa y agravada por la pandemia. Uno de ellos se debe al escaso financiamiento del sector y la poca o nula vinculación de la comunidad educativa con el mundo del trabajo, que en gran porcentaje depende del ámbito público. En ese sentido, los PBL, muy vinculados con la capacidad de emprender individual o colectivamente, requieren de la articulación con políticas estatales vinculadas al desarrollo, trabajo y producción si se los piensa en términos de sostenibilidad.

De una síntesis de la valoración de los resultados de los componentes del PROMER II por los docentes informantes, se determina lo siguiente. Primero, que el programa no fue equitativo en el impacto de las acciones ejecutadas hacia dentro de los agrupamientos. Segundo, que la mediación institucional para el desarrollo humano fue parcialmente posible por el financiamiento para la ejecución de los PBL, pero el cortoplacismo del programa y la falta de articulación con otras políticas públicas no permitió su sostenibilidad en el tiempo. Es decir que con políticas de corto plazo es imposible se consigan revertir los problemas de la secundaria rural en la provincia. Y tercero, que los docentes tuvieron que adecuar el texto de política del programa al contexto de enseñanza poniendo en acto su capacidad de redefinir el discurso político normativo.

En conclusión, los objetivos de inclusión y egreso no se alcanzaron con el PROMER II. Son cuestiones que trascienden al programa y deberían abordarse desde el conjunto de la política educativa.

CAPÍTULO IV. ENFOQUE DE POLÍTICA EDUCATIVA DE STEPHEN BALL

En el presente capítulo, se abordan las principales categorías conceptuales del enfoque de política educativa de Stephen Ball, en las dimensiones de la macro y micro política, para luego entender cómo se relacionaron ambas en el análisis del PROMER II en Santiago del Estero. Para ello se tomaron en cuenta la voz, intereses y sentidos de los distintos actores intervinientes en todo el proceso de política con el fin de analizar la relación entre el texto y la puesta en acto.

Para Ball “la teoría tiene un rol práctico en la investigación educativa: como caja de herramientas, instrumentos para el análisis y como sistema de reflexividad” (Ball, 2006, en Beech y Meo, 2016, p. 4). De su enfoque se observa cierto matiz instrumental de la teoría, pues en términos metodológicos aquella sirve para explorar, estudiar y conocer el enmarañado proceso de diseño y ejecución de las políticas educativas.

Esta postura parte del campo de la sociología política y fue adoptada desde fines de los años 80'. Desde entonces, Ball realiza ricos aportes para comprender la política educativa, sosteniendo que la misma se caracteriza por su complejidad. En consecuencia, su abordaje requiere de herramientas conceptuales y metodológicas que permitan desentrañar sus significados, sus procesos de producción, su puesta en acto y los distintos intereses en juego de los diversos actores intervinientes, cuestiones que van mutando conforme a los cambios que se producen en el contexto global.

IV.A LA DIMENSIÓN MACROPOLÍTICA

En la dimensión macropolítica se ponen en tensión la cuestión de lo global y lo local en el diseño de las políticas, ámbito donde entran en juego los actores estatales como internacionales.

Uno de los aspectos teóricos más destacados a los que Ball y Junemann (2012) se refieren es el de las ***redes globales de las políticas educativas***. Éstas son el resultado de una dinámica que desde la ***dimensión macropolítica*** trasciende las fronteras de los Estados nacionales, puesto que incorpora a organismos supranacionales involucrados tanto en el financiamiento como en la asesoría técnica. En esa dirección, los Estados, actores centrales en la historia del diseño y gestión de políticas públicas y puntualmente educativas, han dejado de ser los únicos responsables de la producción e implementación de las mismas, a pesar que otras disciplinas como la ciencia política sostenga lo contrario. Para Ball, esta visión netamente estatalizada de las políticas educativas se ha trasladado al campo de la investigación, a las que cuestiona argumentando que

La mayoría de las investigaciones sobre política educativa siguen atadas al paradigma del estado-nación, lo cual representa un problema, ya que solo se está mirando a algunos de los lugares en los que se hacen las políticas, mientras que se pierden del foco de análisis

muchos de los espacios en los cuales las políticas están siendo creadas” (Ball, 2012, en Beech y Meo, 2016, p. 5).

Lo que Ball (2012) expresa es que la mirada estado céntrica del estudio de las políticas educativas resulta limitada para la comprensión del proceso, pues no contempla el rol de otros actores, como los organismos financieros y técnicos internacionales que vienen incidiendo desde hace décadas en el ciclo de políticas.

Esto no significa que el Estado deje de tener importancia o pierda poder en el proceso, sino que el análisis debe abarcar también a los nuevos espacios de influencia y de producción de políticas:

“Es importante que no subestimemos el poder del estado, pero también es importante que no sobreestimemos el poder del estado en abstracto, ni tratemos al estado como un todo indivisible” (Ball, en Beech y Meo, 2016, p. 6).

Se observa, desde el planteamiento de Ball, una reconfiguración y redefinición del rol del Estado en el proceso de producción de políticas públicas en general y de la educativa en particular, proceso que alude al impacto de los cambios generados por el fenómeno de la globalización, por el protagonismo que vienen adquiriendo actores internacionales que intervienen directa o indirectamente en el ciclo de las políticas, tales como las NN UU, UNESCO, BIRF por mencionar solo a algunos.

Desde su perspectiva, en la que lo global y lo local se interrelacionan entre sí, generan el espacio donde tienen lugar nuevas formas de producir políticas. Así, Ball (2012) se refiere al “estado policéntrico”, esto es, un Estado en red que para funcionar y cumplir con sus objetivos trabaja en articulación con otras organizaciones. En su planteamiento sobre la estructura que el Estado tuvo que adoptar para el funcionamiento del sistema educativo, adaptándose a los cambios vertiginosos del escenario mundial, concibe nuevas categorías conceptuales que resultan útiles para las investigaciones de las políticas educativas en la región. Se trata de la “gobernanza (governance), las heterarquías (heterarchies) y las redes de política (policy networks)” (Ball, 2012, en Beech y Meo, 2016, p. 6).

La primera categoría, la de **gobernanza** pone en cuestionamiento la noción de estatalidad o centralidad del Estado como autoridad pública en su capacidad de dar respuestas a las demandas sociales. Y, en cambio, alude a la adhesión de nuevos actores y conductos al sistema político que participan también en la producción de políticas. Sin embargo, este modelo no se sustenta en estructuras estables, sino que responden a cierta temporalidad y a una lógica experimental por la que los gobiernos tejen redes con diferentes actores y organismos en la medida que resulten funcionales a los objetivos particulares más que comunes.

La otra, se refiere a las *heterarquías*, que significa “una forma organizacional que se encuentra entre la jerarquía y las redes y se basa en una serie de vínculos horizontales y verticales que permiten la cooperación (y/o la competencia) entre diferentes elementos del proceso político” (Ball y Junemann, en Beech y Meo, 2016, p.7).

Tanto los modelos de gobernanza como de heterarquías se constituyen en formas alternativas de ejercer el poder, pero a la vez son constituidos por nuevos espacios de política.

La tercera categoría conceptual es la de *redes de política*, que es empleada para analizar estas nuevas formas de crear y ejercer el poder en el ámbito de la educación. Aquí entran en escena distintos actores en términos de origen, intereses y propósitos, y que operan en el nivel local, nacional e internacional.

Considerando la noción de red desde el punto de vista práctico, resulta importante indagar en el modo en que se desarrollan las relaciones entre el Estado y demás actores del sistema financiero, político, educativo y escolar en los distintos niveles. Esto no deviene en una tarea sencilla, ya que muchas veces es difícil descifrar cómo se despliegan tales relaciones en términos de capacidad de influencia, poder y efectos que se producen entre los diversos componentes de la red.

Aclaradas estas categorías conceptuales respecto al proceso de diseño y gestión de políticas educativas, como de los actores que se desempeñaron en las dimensiones de la macropolítica se puede analizar cómo aquellas se plasmaron en el marco del PROMER II.

Por un lado, el programa, se destacó por la participación relevante del BM, organismo de crédito que es propiedad de 184 países miembros y formado por dos instituciones de desarrollo singulares como el BIRF y la Asociación Internacional de Fomento –AIF–. En el caso del convenio de préstamo acordado con Argentina, fue el BIRF quien financió gran parte del PROMER II, monitoreando cada línea de acción desde el punto de vista normativo como práctico. De hecho y como se expresó en el capítulo II, el MOP del BIRF sirvió de marco normativo referencial a los ejecutantes de dicha política.

Se observa así que el PROMER II, para poder efectivizarse requería del respaldo financiero de un organismo internacional, del establecimiento de una interacción con el Estado nacional en términos de observación y monitoreo para que las acciones del programa cumplieren con los lineamientos políticos normativos establecidos en el MOP. Asimismo, esta política para desplegarse en la territorialidad supuso una red de acciones multinivel, que se tradujo, a posteriori de la firma del convenio entre el BIRF y el Estado nacional, en acuerdos federales entre la Nación y las provincias, para luego concretarse en la esfera local compuesta por las escuelas.

Entre los tres niveles se articuló una red de política, donde cada uno tuvo su capacidad de influencia, poder y/o discrecionalidad que le permitió actuar para implementar las líneas de acción del programa.

Entonces, pese a que la guía de ejecución del PROMER II estableció una estructura organizacional jerárquica con el MEN al frente y que respondía al BIRF, dicha estructura tuvo que ceder el poder hacia los niveles subnacionales. La necesidad de actuar con otros actores para hacer posible la concreción de esta política, al menos en el transcurso de su desarrollo, requería de un modelo de gobernanza y de heterarquías.

Justamente en el capítulo II se incluyó la metodología empleada por áreas técnicas de los MEN e INDEC para relevar datos estadísticos que reflejaron cómo se distribuyeron los fondos del programa, contemplando entre otros indicadores a los educativos en zonas rurales que arrojaron el déficit que Santiago del Estero presentaba a la fecha.

En tercer lugar, respecto a la interpretación del PROMER II, y relacionado con el concepto de texto de política de Ball (1993) fue necesario partir del conocimiento de la realidad socioeconómica y educativa de los entornos rurales en donde se desplegó el programa para alcanzar los objetivos propuestos. Y como se trata de un programa con financiamiento de un organismo internacional como el BIRF se ha considerado también la mirada de las NN UU. Al respecto, y teniendo en cuenta que dicho programa se desplegó entre 2015–2021, en la *Información para el Desarrollo Sostenible: Argentina y la Agenda 2030* (2017) se determinó que:

la inclusión social representa (...) una situación problemática. Con relación a sus antecedentes históricos, los niveles de pobreza y de indigencia son muy altos (30,3% y 6,1% respectivamente en el segundo semestre de 2016 de acuerdo al INDEC), con un piso promedio superior al 20% en los últimos 25 años, indicativo de la conformación de un núcleo duro de pobreza de proporciones significativas (p.10).

La pobreza, como se analizará en el capítulo siguiente, representa un obstáculo a la libertad incidiendo directamente en la privación de la capacidad de un acceso igualitario y de calidad educativa, que se traduce luego en el fracaso de la política educativa al momento de medir los resultados. Más aún, en la ruralidad argentina y más precisamente en el noroeste del país. Para UNICEF-FLACSO,

La baja matrícula potencial es inherente a la dinámica demográfica de la ruralidad si se la compara con la de las ciudades y localidades con población concentrada; obstáculos como la distancia, la falta de rutas y caminos o el aislamiento, (...), no son sino expresiones materiales de la falta de inversiones correlativa a la baja densidad de pobladores en un

determinado paraje o en una zona rural aislada. En ciertas condiciones, sucede lo mismo con la inversión educativa. (p. 73).

Ante este panorama que es de conocimiento de los referentes provinciales de la modalidad rural, la política educativa para el sector en todos los niveles de escolaridad debió asumir el desafío de implementarla con una perspectiva igualitaria en términos de acceso, inclusión y logros de aprendizaje de calidad. Y para ello el Estado tuvo que actuar en cooperación con otros actores, entre ellos los organismos financieros internacionales para poder llevar a la práctica el PROMER II.

Entendiendo que Ball con sus postulados teóricos procura aportar un nuevo enfoque para el estudio de las políticas educativas, deconstruye la concepción tradicional de las mismas que concibe al Estado como el protagonista de todo el proceso. Proceso en el que en todas sus etapas asume la responsabilidad del diseño de las acciones desde un lugar lejano del ámbito de aplicación, espacio cuyos actores solo deben implementarlas siguiendo a rajatabla los lineamientos del discurso político normativo.

“Desde estas perspectivas tradicionales las políticas educativas son algo que alguien diseña, escribe y fija en la normativa y que otro implementa o no” (Ball, en Beech y Meo, 2016, p. 9). Esta concepción de la política netamente instrumental o como un medio para resolver problemas, se ha reducido al abordaje de las políticas públicas como la producción de textos de políticas, que suelen traducirse en una base normativa y reglamentaria. Esto no implica que la legislación en los distintos niveles de gobierno no sea relevante, puesto que sirven de referencia para actuar. Pero si sólo se las analiza desde una lógica prescriptiva, “estas perspectivas pierden de vista que las políticas tienden a crear problemas más que a proporcionar guías claras para la acción ya que muchas veces las políticas contienen demandas opacas y contradictorias” (Ball, en Beech y Meo, 2016, p. 9).

En ese sentido, la normativa vigente que regula la educación secundaria para la ruralidad nacional como santiagueña, pretendió alcanzar objetivos partiendo más de un ideal que de la realidad en que viven los destinatarios de la política educativa. En consecuencia se observa que el Estado, desde los niveles nacional y provincial no pudo lograr los propósitos establecidos en el basamento legal en el transcurso de los doce años de antigüedad que tiene la modalidad, lo que denota el fracaso en lograr resultados ambiciosos, cuando se carece de las capacidades estatales necesarias. Más aún en un contexto socioeconómico desfavorable y desvinculado de la dimensión última donde impacta la política: la dimensión institucional.

IV.B LA DIMENSIÓN MICROPOLÍTICA

Para empezar, hay que destacar la relevancia que Ball (1993, 2015) otorga a la dimensión micro institucional, ya que los actores escolares, no sólo conforman el último eslabón del ciclo de la política educativa donde se observan y miden los resultados, sino que tienen margen de discrecionalidad para hacer y transformar dichas políticas. En otras palabras, desde la *esfera de la micropolítica*, las escuelas y sus actores producen políticas a la vez que son producidos por aquellas.

En concreto,

Las escuelas hacen a las políticas y éstas las hacen a ellas”. Esta forma de interpretar el rol de los actores escolares en la producción de las políticas ha ido enriqueciéndose y alterándose (...), siempre a partir de un permanente diálogo con los resultados de distintas investigaciones empíricas que han exigido recurrir a variadas perspectivas teóricas y a diferentes tradiciones epistemológicas (Ball, en Beech y Meo, 2016, p. 9).

Esta forma de concebir a la política educativa, de conocer y reconocer la importancia de la dimensión micro institucional y sus actores, deviene de las investigaciones que Ball desplegó en Gran Bretaña, su país de origen, trasladándose a otras latitudes tanto de Europa como en América Latina, citando a Brasil como el destino más cercano al nuestro.

Para Ball (2012), enfocar la mirada en la esfera micropolítica de la política educativa, esto es el momento de “la puesta en acto” o “contexto de la práctica”, implica reconocer la significatividad de la actividad política de los actores del sistema educativo en el nivel local. El protagonismo de tales actores se produce a partir de escuchar su voz, de conocer sus intereses y comprender los sentidos que le otorgan a las políticas educativas, proceso en el que éstas se pueden rediseñar, redefinir y/o transformar.

Se trata, en otras palabras, de entender a las políticas educativas como una dinámica compleja, mutable permanentemente, que trasciende el discurso político normativo a través del cual el Estado busca alcanzar los objetivos propuestos. Objetivos que para concretarse con éxito deben plantearse en el contexto de la práctica de la política, lo que significa conocer, reconocer, interpretar y reinterpretar la heterogeneidad de territorios, situaciones y sujetos con diferentes grados de participación y poder en los diversos espacios donde la política educativa se pone en acto.

En sus investigaciones, Ball y colaboradores (2012)

Han identificado aspectos centrales que influyen en las maneras en que las políticas son puestas en acto y que tienden a ser invisibilizadas por muchos estudios sobre las políticas; por ejemplo los discursos profesionales y la formación docente, las diferencias entre las

culturas y tradiciones de las generaciones de docentes que coexisten en una escuela, las condiciones materiales del establecimiento –tanto sus recursos como espacios físicos–, y los estudiantes. Asimismo, reconocen la importancia de tener en cuenta lo que llaman el ethos o cultura escolar como un aspecto significativo para entender cómo ciertas políticas pueden introducir cambios o generar rechazo en distintas instituciones (en Beech y Meo, 2016, p. 11).

Aquí se destaca la importancia de conocer las distintas realidades que se viven hacia dentro de cada institución educativa, de entender el territorio como un espacio político, social, económico y cultural distinto a otro, por más que comparta, para el caso de este trabajo, el carácter de rural. Y, de la influencia que esos espacios ejercen en los actores educativos y cómo éstos se ven condicionados o potenciados para poder actuar desde y para dichos espacios.

Ello da la pauta para entender que los estudios sobre las políticas educativas fracasan cuando se abordan sólo desde las representaciones globales de las mismas y no enfatizan en la ponderación que los actores escolares efectúan sobre la materialización de aquellas. Expresado de otro modo, no se suele contemplar las interpretaciones que los actores educativos tienen de la magnitud ni de las características de los recursos materiales que acompañan a los programas, iniciativas y proyectos en las escuelas.

Al respecto, el PROMER II fue una política desconocida por estudiantes y egresados enmarcados en los agrupamientos impactados por aquél, de acuerdo a la información que brindaron durante la realización del grupo focal. Pero también por algunos docentes, lo que estuvo relacionado no por su ignorancia respecto al mismo, sino por las falencias en el alcance o cobertura de sus componentes hacia las escuelas anexas, particularmente las más alejadas de la escuela sede.

Este problema no es un aspecto menor y está relacionado con cuestiones que Ball (2012) considera que a priori pueden resultar irrelevantes, pero que son claves para entender la puesta en acto de la política. Entre ellas se refiere a los recursos financieros destinados a financiar la construcción o mantenimiento de edificios, aulas e infraestructura en general; como a la adquisición y mantenimiento de mobiliario, útiles y recursos tecnológicos.

Entonces, la desigualdad hacia dentro de los agrupamientos en términos de beneficios de las líneas de acción desplegadas por el programa, incidió negativamente en la capacidad de influencia de los docentes de las escuelas más distanciadas de la sede de redefinir o actuar desde la puesta en acto del PROMER II

IV.C ANÁLISIS DEL PROMER II A PARTIR DE LAS RELACIONES ESTABLECIDAS ENTRE EL TEXTO DE POLÍTICA Y SU PUESTA EN ACTO

Estableciendo una relación entre el concepto de “texto de política” y “su puesta en acto” en el despliegue del PROMER II en Santiago del Estero, se determinó que el programa fue diseñado por el MOP, en sintonía con los lineamientos político normativos nacional, por lo que se puede afirmar que se encuadró en el sistema jurídico para la puesta en práctica de la política.

A su vez, se observó la participación de los niveles de gobierno nacional y subnacionales en la producción del texto de política. Concretamente y de acuerdo a la información brindada por el Referente del Área de Infraestructura –RAI– del MEP, hubo cooperación con la Coordinación Nacional del PROMER II para la elaboración de los proyectos con los que se financiaron la construcción de nuevos edificios, la refacción y ampliación de las instalaciones en los tres agrupamientos estudiados. Todo ello contemplando los requisitos establecidos y bajo supervisión del BIRF como actor financiero y asesor técnico del programa, que según el RAI, en varias ocasiones visitaron la provincia para monitorear el proceso de ejecución de las obras.

Se deja entrever así una red de política o de relaciones que demostraron en su despliegue diferentes grados de discrecionalidad entre los actores estatales y supranacionales. En ese sentido el RAI expresó que tuvieron libertad de decidir el tipo de arquitectura, materiales y mano de obra más conveniente para los territorios rurales.

Asimismo y para otras líneas de acción del programa como los PBL, el Referente del Área Pedagógica –RAP– del PROMER II del MEP expresó que mantuvo reuniones en distintas instancias con sus pares nacionales para discutir sobre el diseño curricular de los proyectos, ya que los modelos sugeridos por aquellos no encuadraban con los escenarios rurales de los tres agrupamientos. Se observa así una perspectiva homogénea que tienen los actores del Estado nacional sobre la ruralidad, sin considerar la heterogeneidad que existen entre los escenarios rurales provinciales y al interior de éstos. Se entiende desde las expresiones del RAP, el desconocimiento del que adolece el nivel nacional sobre la ruralidad del interior del país, que se caracteriza por ser vasta y diversa. Este desconocimiento complejizó el diálogo en torno a la aprobación de los diseños de los PBL. En palabras del RAP “resultó difícil hacer entender al equipo técnico de PROMER Nación las diferencias que existen en la ruralidad de la provincia, pero que debían contemplarse si se querían llevar a cabo estos proyectos conforme a los objetivos del programa” (Entrevistado RAP).

Una vez aprobado el diseño, los actores de las instituciones educativas, puntualmente los coordinadores pedagógicos, docentes del CSO, en algunos casos articulando con los del CSB y con la guía y supervisión de sus respectivos directivos y de la CGA de la DNS del CGE de la

provincia, formularon los PBL que luego elevaron al RAP para su evaluación, aprobación y designación de fondos para su ejecución. En esta dinámica de relaciones entre los niveles provincial y local se realizaron ajustes al texto de política, conforme a las necesidades y características de cada agrupamiento. Esas redefiniciones respondieron a las interpretaciones sobre los procesos productivos que podían enseñarse y efectuarse en el contexto de la práctica, reconociendo las particularidades del territorio en que estaban insertos los agrupamientos. Esta capacidad de los actores mencionados en la dimensión micropolítica para receptor, interpretar, redefinir, hacer y transformar las políticas desde el ámbito escolar, se desplegó sin dejar de lado el discurso político normativo que las define en una primera instancia y que imponen ciertos límites a través de requerimientos que aquellos deben cumplir.

Es al nivel de los límites discursivos y las maneras en que se conceptualiza a la educación, sus posibilidades, sus estrategias y sus objetivos que puede verse el vínculo más directo entre la puesta en acto de las políticas en las escuelas y las redes globales de política educativa (...). Es así que entender las políticas educativas en su complejidad implica ser consciente del ciclo completo de las políticas y los distintos ámbitos en los que se hacen las políticas educativas” (Ball, en Beech y Meo, 2016, p.12).

Respecto al componente de capacitación continua de los docentes, uno de los tramos que informaron fue más relevante, sólo comprendieron al RAP, a la CGA de la DNS del CGE de la provincia y a los directivos de los agrupamientos. Según estos informaron, el mismo consistió en encuentros desarrollados mayormente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, en menor medida, en Santiago del Estero, donde desde PROMER II Nación se informó sobre los objetivos y líneas de acción del Documento Marco Secundaria Rural 2030, tendientes a mejorar y fortalecer la oferta educativa de los agrupamientos para el año 2025.

Después los docentes expresaron, de acuerdo al capítulo precedente, que participaron de encuentros de capacitación para los PBL en la ciudad Capital. Y que actualmente, como consecuencia de la pandemia, están siendo capacitados para el uso del Kit PROMER Rural II, que consiste básicamente en insumos tecnológicos para la carga de datos del SINIDE y PROGRESAR en sus propios establecimientos educativos.

Pareciera que un componente tan importante como la formación docente continúa solo se haya reducido a informar sobre dicha normativa, o al aprendizaje de una aplicación para cargar datos estadísticos. No se contemplaron seminarios, cursos, diplomaturas u otras instancias de especialización para la secundaria rural. Es un déficit del que sigue adoleciendo el nivel.

Además pareciera que los actores provinciales y locales fueron meros receptores, sin tener margen de acción para intervenir en ese componente.

Finalmente y sobre la cooperación entre los niveles nacional y provincial para relevar, construir y sistematizar estadística educativa, de acuerdo a lo que expresó el equipo técnico directivo de la provincia, cada área trabajó por separado, con poca fluidez de diálogo a nivel provincial. Esto devino en la escasa o nula producción de base de datos. De hecho, en el MOP hay informes de evaluación de los resultados del PROMER II de todas las provincias impactadas, excepto de Santiago del Estero, por lo que el trabajo de campo implicó construir información a partir de las entrevistas, de los grupos focales y de un cuadro con los principales indicadores educativos que sólo un agrupamiento relevó y facilitó por su cuenta en el período de implementación del programa.

Para concluir con este apartado, se puede aseverar que la relación entre el texto de política y la puesta en acto del PROMER II en la provincia, se comprende en términos de un diálogo permanente entre los niveles nacional y provincial en torno a la líneas mencionadas, con disensos respecto al diseño pedagógico que se tradujeron en redefiniciones en torno al mismo, no así respecto a la línea de obras de infraestructura, dotación de material didáctico, mobiliario, tics y herramientas.

Respecto al componente de capacitación, el texto de política se puso en práctica tal como estaba diseñado inicialmente, y si se quiere desde un modelo vertical sin articular con la jurisdicción. Y en relación a la generación de información educativa la nación relevó datos a nivel jurisdiccional, sin segmentar la información en territorio rural.

Se desconoce el accionar del Área de Estadística Educativa de la provincia –AEE–, a pesar de que se intentó contactar con los referentes de la misma. Y la información que en este trabajo se plasmó fue construida a partir de la sistematización de las entrevistas, del cuadro de indicadores educativos y de trabajos académicos consultados.

Entre los niveles provincial y local se observaron redefiniciones a partir de la interpretación del texto de política para posibilitar el desarrollo de los PBL. Es decir que los actores escolares tuvieron conocimiento de la normativa vigente, se acoplaron al texto de política y a las disposiciones del MOP y de la jurisdicción para formular los PBL.

En el nivel de la micropolítica, los docentes que desde sus espacios curriculares llevaron a cabo los PBL, tuvieron la libertad de diseñar, crear e innovar estrategias que consideraron pertinentes para la formulación y ejecución de los proyectos productivos.

La red de políticas establecida entre el MEP, las escuelas y sus actores, posibilitaron la adecuación del texto de política al contexto. Los docentes responsables de los PBL, tuvieron la aprobación de las propuestas por el RAP y el acompañamiento institucional de los directivos de sus respectivos agrupamientos. Esto es fundamental porque permitió la mediación institucional

para brindar una educación en saberes y capacidades tendientes a que los estudiantes se conviertan en agentes, concepto clave en la teoría de Sen para impulsar acciones promotoras del bienestar y desarrollo humano. Esto al menos durante el período en que el PROMER II financió estos proyectos.

En resumen, estos aspectos positivos en términos de alineamientos entre el texto y el contexto, muestran que si bien hubo distancia entre los mismos a raíz de las redefiniciones que llevaron a la práctica los docentes en el marco de los PBL, tal distancia se acortó a partir de ciertas acciones. Por ejemplo informar a los participantes sobre la aprobación y acompañamiento de las propuestas pedagógicas, la provisión de recursos para financiarlas y los cambios que se requerían implementar respecto a la agenda, dada la situación de pandemia, lo que permitió anticipar y proyectar acciones más allá del cronograma estipulado.

CAPÍTULO V. ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO Y DE LAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN: ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN EDUCATIVA

El otro enfoque teórico que se empleó para analizar el PROMER II es el de Desarrollo Humano. Este es mundialmente conocido por los informes creados por el economista paquistaní Mahbub ul Haq, y que el PNUD anualmente elabora sobre el estado de desarrollo de los países miembros de las NN UU desde el año 1990, tomando para su medición el Índice de Desarrollo Humano –IDH–.

Dicho enfoque, a su vez se sustenta en los postulados teóricos filosóficos del Enfoque de las Capacidades de Amartya Sen, cuyos aportes conceptuales en complemento al de desarrollo humano, resultaron valiosos para comprender la vinculación de este paradigma con la educación secundaria rural en Argentina y puntualmente en Santiago del Estero.

Este capítulo, en primera instancia explora los conceptos, postulados, principios y proceso del paradigma de desarrollo humano. Luego, se centra en los aspectos fundamentales del enfoque de las capacidades. Y de la confluencia de ambos, aborda la dimensión educativa, para luego indagar en el rol de mediación institucional para el desarrollo humano desde la puesta en acto del PROMER II.

Aclaradas estas cuestiones, se puede afirmar que el 1º Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (1990) expresaba que

El objetivo básico del desarrollo es crear un entorno propicio para que la gente disfrute de una vida larga, saludable y creativa. Esta puede parecer una verdad simple, pero a menudo es olvidada en la preocupación inmediata de la acumulación de bienes y riqueza financiera (p. 9)

De esta expresión del PNUD se pueden destacar, a priori, dos cuestiones. Una es que se trata de un enfoque centrado en las personas, en su bienestar, que para medirse a través del IDH, toma tres dimensiones, tales como la educación (tasa de alfabetización), los niveles de ingreso (PBI) y la salud (tasa de mortalidad).

Si bien en este apartado se va a focalizar en el análisis de la dimensión educativa, no se puede dejar de lado que son dimensiones insoslayables unas de otras. Pues gozar de buena salud implica estar bien nutrido, lo que facilita el aprendizaje cuando se accede a una educación sólida en términos de pertinencia y utilidad de los contenidos aprendidos; que posibilitan después el acceso a un buen empleo que permitirá a las personas tener los ingresos suficientes para llevar una vida digna y segura entre otros aspectos. Todo ello, siempre y cuando se propicien las condiciones adecuadas y sean expresión de aquello a lo que las personas otorgan valor.

La otra, es que el desarrollo humano, al centrarse en el bienestar de las personas, trasciende la esfera del crecimiento económico, lo que no implica que se lo desestime en la ponderación del desarrollo.

Al respecto, es menester aclarar que los informes sobre desarrollo humano fueron concebidos como un instrumento para medir el progreso económico y social de las naciones desde una perspectiva superadora de los enfoques clásicos de desarrollo, basados en el nivel de ingreso y el crecimiento económico, indicadores que habitualmente son tomados por el BM.

Desde este enfoque, por lo tanto, valorar a las personas no implica desvalorar los ingresos económicos, sino que conlleva a entenderlos como un instrumento importante que las faculta a realizar plenamente su potencial. En términos aristotélicos, la riqueza no es el bien que buscamos, sino que se trata de un instrumento funcional a otros propósitos, un bien que sirve para obtener otros bienes mayores.

La centralidad del paradigma del desarrollo humano son las personas, y todo aquello que contribuye a que la vida humana tenga valor. Esto no sólo va más allá del crecimiento económico, sino que entiende, en perspectiva sociocultural aquellos aspectos a los que cada persona y sociedad otorgan sentido. De ahí que contextualizar los elementos conceptuales del enfoque, significa enfatizar en la mirada que las personas y las comunidades en que habitan tienen sobre aquellas dimensiones a las que ponderan como significativas.

Entonces, con una perspectiva superadora del crecimiento económico, el desarrollo humano, se sustenta en cuatro pilares básicos, tales como la equidad, la sostenibilidad, la productividad y el empoderamiento. Todos ellos intrínsecamente vinculados entre sí. En esa dirección, este enfoque plantea que el crecimiento económico es importante para un país, en la medida que ponga énfasis en la calidad de las políticas económicas y en la distribución de la riqueza para que propenda a un desarrollo sostenible.

La distribución debe ser equitativa, pero no sólo en términos de riqueza o bienes económicos, sino también en derechos y opciones que habiliten a las personas a vivir de manera digna. En ese sentido, uno de los propósitos centrales del desarrollo humano es hacer posible que las personas se conviertan en agentes de su propia vida dentro de sus comunidades. En toda actividad vinculada al desarrollo “los individuos han de verse como seres que participan activamente –si se les da la oportunidad– en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo” (Sen, 1999, p. 75), sino como actores con capacidad de agencia.

La capacidad de agencia representa la expansión de las opciones o mejor dicho de las libertades que tienen las personas para vivir una vida digna, lo que implica que las políticas

educativas, en su despliegue, tienen que tener un diseño que genere las condiciones para que aquellas puedan educarse, expresarse libremente, asociarse con otros, etc. Pero para ello se requiere de una capacidad fundamental, que es la libertad de ejercer la calidad de agentes para construir el entorno en el cual las capacidades puedan traducirse en funcionamientos.

Sin embargo, trasladar el principio de agencia a su práctica resulta complejo, por dos cuestiones. Una, ligada a la imperiosa necesidad de remover los obstáculos para poder ejercerla y que cohíben a otras capacidades. Puntualmente la pobreza, a nivel mundial es el principal problema para poner en funcionamiento las capacidades y sobre este punto se profundizará más adelante al momento de analizar la dimensión educativa.

La otra, tiene que ver con las decisiones de las que emanan las políticas públicas, entre ellas las educativas, que afectan a las personas en las esfera individual y colectiva, puesto que son tomadas por grupos y/o individuos en el seno de un proceso que no siempre las incluye, pese a que son objeto de su impacto y a partir de la cual se observan y miden los resultados en términos de éxitos y fracasos. Este aspecto está vinculado a la cultura política de cada sociedad, por lo cual varía conforme a los distintos escenarios donde tienen lugar.

En resumen, el paradigma de desarrollo humano determina dos ejes centrales. El primero es la generación de las condiciones que faciliten a las personas a mejorar y enriquecer sus vidas en términos de libertad y de bienestar. Y el segundo, es que las personas se transformen en agentes encargados de propiciar deliberadamente las modificaciones en pos de mejorar la organización y el compromiso social, puesto que un agente es “alguien que actúa y produce cambios” (Sen, 1999, p. 19).

Estos ejes dan contundencia al enfoque teórico del desarrollo humano. Y, para traducirse en prácticas concretas, requieren de la conformación de un sistema de gobernanza, donde las decisiones y acciones se produzcan de modo horizontal y retroalimentándose mutuamente, desde el reconocimiento entre los actores como iguales en términos de poder e influencia para arribar a consensos. Esta cuestión, implica un reto sobre todo en los Estados que adoptan el clásico modelo burocrático autoritario.

Como se estableció anteriormente, la aplicación de los principios del desarrollo humano representa todo un desafío, pues trasladar los postulados éticos filosóficos del enfoque a la realidad política de cualquier contexto, conlleva previamente a la reflexión sobre la población impactada, respondiendo así al quiénes, el cómo y el para qué de la equidad, la eficiencia, la participación y la sostenibilidad.

Empezando por el primero, la equidad pone el acento en la población vulnerable, que por estar en situación de desventaja respecto al resto en cuanto a no poder acceder a las mismas

oportunidades u opciones, requieren de una consideración preferencial, es decir una discriminación positiva.

Siguiendo con la eficiencia, se la define como la optimización de todo tipo de recursos sean humanos, institucionales, materiales, medioambientales entre otros, con el fin de ampliar la capacidad de los individuos y las comunidades. Pero, la eficiencia debe ser concebida desde una lógica tanto dinámica como flexible, ya que lo que puede resultar eficiente en un contexto y tiempo determinado, no necesariamente es lo más eficiente para otro y en la misma periodicidad.

En cuanto a la participación y el empoderamiento se refieren a la interacción o red de relaciones que las personas entablan y por las que actúan como agentes, es decir ejerciendo su capacidad de agencia, ya sea individual o colectivamente, para que de manera deliberada puedan tomar decisiones sobre aquellos asuntos que afectan sus vidas e influir en el desarrollo de sus comunidades.

Por último, la sostenibilidad hace referencia a la perduración en el tiempo de los resultados del desarrollo humano considerando todas sus dimensiones y su estabilidad en los ámbitos de incidencia social, política, ambiental y financiero.

Ahora bien, el enfoque de desarrollo humano, como se expresó anteriormente, está sustentado sobre el enfoque de las capacidades de Amartya Sen (1999), quien define al desarrollo como “un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutan los individuos” (en London y Formichella, 2006, p.19).

Para Sen, el concepto de capacidad refiere a “las libertades fundamentales que una persona disfruta para llevar el tipo de vida que él o ella tiene razones para valorar” (Sen, 1999, p. 87). Por lo tanto, representan el espacio más adecuado y preciso para analizar y mejorar las diversas formas del bienestar.

En su enfoque aborda integralmente los conceptos de funcionamientos y de libertad de opciones. Los primeros se definen como “las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser” (Sen, 1999, p. 75). En otras palabras, los funcionamientos son las actividades y estados valiosos que conforman el bienestar de la población, como estar y ser educada, y desde ese funcionamiento acceder a un buen trabajo, con cuyo salario podrá adquirir distintos bienes y satisfacer sus necesidades. Estas dimensiones que inciden en los niveles de vida de la población se relacionan a su vez con otras, y desde perspectivas no contempladas o medidas por el IDH como la supervivencia, la salud, las condiciones laborales, la calidad de la educación, las relaciones humanas, el empoderamiento, la libre expresión y la cultura por mencionar algunas.

Los aportes de Sen (1999) con su enfoque de las capacidades resultan valiosos para comprender el rol que desempeña la educación como dimensión constitutiva del desarrollo humano. En ese sentido sostiene que

Por medio de la educación pueden fomentarse actitudes favorables al desarrollo, por ejemplo puede acrecentarse el diálogo social promoviéndose la estabilidad y la paz dentro de la comunidad, (...) contexto donde la escuela puede influenciar la identidad de la persona, la forma en que (...) ésta se observa a sí misma y a los otros (en London y Formichella, 2006, p. 24).

Se observa así, desde el planteamiento de Sen, que la educación es una capacidad configuradora de otras capacidades, que en sinergia pueden contribuir al bienestar y por ende al desarrollo. Pero, para que puedan traducirse en funcionamientos, argumenta que primero tienen que propiciarse las posibilidades, esto es, partir de la observación de las libertades reales que poseen las personas para que puedan mejorar su calidad de vida. Esto supone que las políticas educativas desde su diseño tienen que ser sostenibles en el tiempo, fijando objetivos factibles de lograr en el mediano y largo plazo. En esa dirección argumenta que “las diferencias en educación en los niños de hoy marcan brechas crecientes en las generaciones futuras, acentuando los dualismos y propiciando inestabilidad social y económica” (Sen, en London y Formichella, 2006, p. 26).

En esta afirmación se visibilizan las dificultades de traducir en las praxis los principios de equidad y sostenibilidad con que suele ser concebida la educación por los Estados democráticos como el nuestro. Dificultades que se deben a que el sistema educativo no depende de sí mismo para su éxito, sino de las características de su naturaleza, de otras políticas públicas y del condicionamiento del contexto socioeconómico. De ahí que resulta complejo analizar por separado a las dimensiones que conforman el desarrollo humano. Y, que en el intento, hay que partir de la premisa de que la base de información empleada debe estar enmarcada en el espacio donde se despliegan las capacidades para conocer cómo se traducen en funcionamientos.

Dicho de otro modo, Sen afirma que los logros de bienestar, a los que aspira el desarrollo humano, deben medirse en términos de funcionamientos, mientras que las capacidades tienen que analizarse desde la ampliación de las libertades para tener una mejor calidad de vida.

Al ser menos ambicioso el enfoque de las capacidades en relación a de desarrollo humano, el premio nobel de economía aborda la libertad como una posibilidad real y no absoluta. De hecho, emplea la noción de “privación relativa (...) que permite caracterizar situaciones en las cuales las personas poseen cierto atributo deseable, menos que otras, sea ingreso, buenas condiciones de

empleo o poder” (Sen, en London y Formichella, 2006, p. 22). Y dentro de tales atributos cabe incluir el acceso gratuito a la educación para ser y estar educado.

La noción de libertad es clave para entender el pensamiento de Sen a los fines de este trabajo, pues identifica a las instituciones y servicios educativos como algunos de los factores determinantes de dicha libertad.

Las libertades relativas es el argumento que Sen (1999) sostiene para desestimar la medición del nivel educativo de un país desde el crecimiento económico. Por el contrario expresa que “hay pruebas suficientes de que aun con una renta baja, un país que logre que todos sus ciudadanos accedan a la educación (...), puede obtener muy buenos resultados en cuanto a (...) calidad de vida de toda la población. (En London y Formichella, 2006, p. 22).

Esto no implica desmerecer el crecimiento económico. En efecto, para un óptimo desarrollo que devenga en bienestar general mediante el despliegue de políticas públicas que logren mejorar la calidad de vida de toda la población en sus distintas dimensiones, procurando acortar las brechas de desigualdad, se requiere del incremento de la renta, pues el estado dispondrá de mayores recursos para financiarlas.

Pero para ello, el modelo de desarrollo debe, como se expresó con antelación, trascender el PBI, ya que en materia educativa, sostiene que “si continuamos dejando a gran parte de la población mundial fuera de la órbita de la educación, vamos a construir un mundo, no solo menos justo, sino también menos seguro” (Sen, en London y Formichella, 2006, p. 23).

Siguiendo a Sen (2003), la ausencia de libertades o posibilidades en la dimensión educativa, deviene en incapacidades para leer, escribir, contar o comunicar, lo que a su vez se traducen en inseguridades, puesto que las personas en dicha situación tienen la certeza de que la privación y la ausencia de tales libertades le impedirán cambiar su destino.

Entonces, desde la perspectiva de Sen, la educación se erige en una capacidad primordial por cuanto configura nuevas capacidades para que las personas puedan vivir dignamente y contribuir de esa manera al bienestar, fin último del desarrollo humano.

V.A ANÁLISIS DE LA MEDIACIÓN INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO HUMANO EN LA PUESTA EN ACTO DEL PROGRAMA EN LOS AGRUPAMIENTOS ESTUDIADOS

A 33 años de la creación de los informes sobre desarrollo humano, los análisis tanto a nivel nacional como global, continúan dando muestra de una mirada prospectiva del enfoque de las capacidades, con el propósito de responder al interrogante sobre qué política pública, en este caso educativa, debe ser puesta en acto para generar una expansión de las capacidades, y el desarrollo

humano. Y en consecuencia, qué acciones y recomendaciones se consideran más propicias para generar beneficios, en un espacio y tiempo determinado.

Al respecto, Robeyns (2005) tiene una visión instrumental del enfoque de las capacidades, en el sentido de que la concibe como un marco normativo para conceptualizar y evaluar políticas, programas y planes.

Por lo tanto y a los fines de este trabajo, dicho enfoque resultó útil para analizar en qué medida las políticas educativas han contribuido a ampliar la calidad de vida de las personas y de las comunidades donde aquellas se ponen en acto.

En efecto, en esta sección se pretende indagar en el PROMER II como política educativa para la secundaria rural de Santiago del Estero, en términos de ampliación de las libertades de los actores escolares, de la promoción de su calidad de vida y bienestar. Y, fundamentalmente en el rol de mediación institucional que los actores de los agrupamientos ejercieron para promover el desarrollo humano en el período 2015–2021.

Como se ha mencionado previamente, la ruralidad santiagueña en la amplitud de sus territorios se caracteriza por los elevados índices de pobreza, uno de los principales condicionantes a la libertad de las personas, que imposibilita acceder a una escuela eficaz y justa.

“La falta de libertades fundamentales posee una estrecha vinculación con la pobreza, debido a que ésta coarta la libertad de los individuos para satisfacer las necesidades básicas que le conceden la posibilidad de vivir dignamente (...) entre ellas, acceder a servicios de educación (...) aceptables” (Sen, en London y Formichella, 2006, p. 21–22).

Es decir que las NBI representan capacidades básicas ausentes, que en este caso se traducen en las limitaciones y/o carencias que tienen los jóvenes de zonas rurales en cuanto a las posibilidades de acceder a una educación secundaria de calidad, evidenciándose de este modo brechas educativas dadas las condiciones de desigualdad e inequidad respecto a sus pares de las áreas urbanas. Este condicionamiento incide en la libertad de vivir una vida digna, impidiendo el funcionamiento de estar bien educados en el contexto donde habitan.

La alta pero, a la vez dispersa densidad poblacional, la situación de aislamiento, los condicionamientos estructurales en relación a la infraestructura de caminos, acceso a servicios de transporte, electricidad y agua potable en ese contexto de pobreza, son sólo algunos de los obstáculos que tienen que estar en la agenda de cualquier política educativa para la ruralidad. Y concretamente el PROMER II lo consideró desde el diagnóstico previo a la distribución de los fondos, aunque no resulta suficiente para su evaluación, ya que en su puesta en acto en los agrupamientos, los actores escolares encontraron incoherencias entre el texto de política y el contexto donde debían ponerlo en práctica. Y más aún, tuvieron que mediar con y sin los recursos

del programa para abrir la reflexión en torno a conceptos y prácticas estrechamente vinculadas al desarrollo humano.

Los agrupamientos fueron el locus de la implementación del PROMER II y también el último eslabón del ciclo de políticas. Estos constituyen el modelo organizativo desde el cual se brinda la oferta educativa para la secundaria rural y continúan atravesados en su corta historia por las problemáticas arriba descritas. Esta situación, sumada a los problemas del propio sistema educativo como las falencias del diseño jurisdiccional, obstaculiza la constitución de una institucionalidad sólida tendiente a garantizar el ingreso, permanencia y culminación de la escolaridad obligatoria del nivel. Por tal motivo, para analizar el PROMER II desde los enfoques de desarrollo humano y capacidades, éstas se comprendieron como las posibilidades o libertades reales y efectivas de las que disponía cada actor en la esfera micro institucional al momento del despliegue de dicha política.

Dicho esto es posible abordar el proceso que implicó la puesta en práctica de los postulados más relevantes de los enfoques de desarrollo humano y de capacidades – agencia, equidad, sostenibilidad– considerando las líneas de acción prioritarias del PROMER II para lograr mayor inclusión y terminalidad.

Haciendo hincapié en la dimensión micropolítica de las escuelas, fue posible indagar en el rol de los directivos, coordinadores pedagógicos, docentes, estudiantes y egresados respecto al ejercicio y promoción de la capacidad de agencia individual o colectiva. Entendiendo que desde la calidad de agentes es posible generar otras capacidades, y traducirlas en funcionamientos para el desarrollo personal como comunitario de carácter equitativo y sostenible en el tiempo.

Entrando en el análisis de los componentes más importantes del PROMER II, se encuentra el de la formación continua, el que se redujo como se dijo en el capítulo 3 y 4, a brindar información sobre el Documento Marco Secundaria Rural 2030 a la DNS del CGE provincial, al RAP del MEP y directivos, quienes luego debían transmitir dicha información hacia dentro de los agrupamientos. Si bien se mencionaron el Kit PROMER Rural II y los encuentros de capacitación para los PBL, no fueron trascendentales a los fines del desarrollo humano.

Es decir que desde el PROMER II no se promovieron instancias de capacitación continua y específica para la secundaria rural (cursos, seminarios, diplomaturas y otros postítulos) de acuerdo a la información proporcionada por los docentes, a sabiendas de lo importante que resulta, por cuanto permite mejorar y fortalecer la formación que se brinda en los escenarios rurales, y en consecuencia alcanzar el objetivo de igualdad de la política educativa, como sostiene la RCFE N° 128. Esta situación contribuyó a acentuar la descontextualización de la enseñanza rural, ya que el formato curricular de la escuela secundaria urbana se siguió trasladando al ámbito rural desde la

conformación de los agrupamientos, sin profundizar la discusión para resolver los problemas del diseño pedagógico.

Entonces, a los condicionamientos de carácter estructural que ya se han mencionado previamente, se sumaron la carencia de una formación específica para desempeñarse en la ruralidad. Ambos confluyeron negativamente en la generación de aprendizajes valiosos, significativos y de calidad, lo que a su vez obstaculiza la configuración de otras capacidades. Y peor aún, acentúa las brechas de desigualdad, equidad y calidad educativa.

Sin embargo, pese a las falencias del texto de política del PROMER II, los docentes entrevistados expresaron que procuraron desde su disposición e interés y a través de una postura autodidacta, diseñar y articular estrategias en el marco de los CSB Y CSO para enseñar aquellos procesos productivos que consideraron útiles y pertinentes al contexto de desempeño. En esa dirección brindaron conocimientos teóricos prácticos a través de los PBL financiados por el programa, para que los alumnos aprendieran a sembrar huertas orgánicas, producir chacinados, embutidos, escabeches, dulces artesanales, panificados, alfombras entre los proyectos más relevantes. Cabe destacar que en este proceso contaron con la colaboración del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA– en la asesoría técnica y provisión gratuita de semillas. Y, para las muestras de los proyectos en ferias realizadas en el MEP, con el respaldo financiero de los comisionados municipales, particularmente en la logística del transporte, que por las características del servicio –no estaban en regla– no se enmarcaban en el tipo de gastos autorizados por el MOP.

En esa articulación de acciones entre docentes, estudiantes, organismos técnicos descentralizados y políticos del estado, se observó, además del diálogo, la calidad de agencia para poner en funcionamiento las capacidades aprendidas en el marco de los PBL, durante el período en que transcurrió el PROMER II.

Respecto al componente obras de infraestructura, línea a la que se destinó la mayor cantidad de fondos, devino en la creación de dos colegios secundarios, uno en la localidad de Libertad, sede del Agrupamiento N° 86.077 del Dpto. Moreno, que es también uno de los más extensos de la provincia desde el punto de vista geográfico. Y otro en Villa Atamisqui, sede del Agrupamiento N° 86.150 del Dpto. Atamisqui.

Este componente contempló parcialmente los postulados de equidad y sostenibilidad, en tanto las obras mencionadas respondieron a la necesidad de generar e instalar las condiciones de infraestructura requeridas para permitir el acceso de jóvenes a la secundaria, garantizando así el derecho a la educación. Dicha inclusión se tradujo en el incremento de la matrícula, pero no se hizo extensiva a las escuelas sedes. Por lo que no fue equitativo en cuanto se redujo sólo a las

obras mencionadas, dejando de lado a las zonas más aisladas, generando así diferencias hacia dentro de los agrupamientos. También respecto a que no se potenció la funcionalidad del colegio secundario del agrupamiento N° 86.077 del Dpto. Moreno, en términos de que podía ofrecer desde las instalaciones, una oferta educativa en estudios superiores.

La inequidad fue visible también en la distribución de material didáctico, tics, herramientas y mobiliarios, marcando una clara diferenciación entre escuelas sedes y anexos situados en circuitos muy alejados de los primeros.

Finalmente, en relación a la cooperación técnica entre los niveles nacional y provincial para el relevamiento y construcción de estadística para la evaluación de la calidad educativa, se desconoce si se han institucionalizado desde el programa los lineamientos para la funcionalidad de las áreas, ya que no hubo respuestas del referente en la solicitud de entrevistarlos. Esta cuestión pone en tensión tres aspectos. Uno, el carácter abierto del que adolece la información de interés público en la provincia, lo que debilita al sistema democrático, y que se vio reflejado en la ausencia de los informes de evaluación final del PROMER II de la jurisdicción en el MOP.

Segundo, la ausencia de estadística educativa construida desde la provincia debilita el diseño de las políticas educativas para la secundaria rural. Esto a su vez, denota el desafío del enfoque de abordar el desarrollo desde una mirada superadora del contexto urbano, que incluya a las zonas rurales en su medición, como una especie de IDH Rural, teniendo en cuenta que Santiago del Estero es la provincia con mayor densidad de población rural del país.

Y tercero, dicha ausencia repercute negativamente en la tarea de analizar la calidad educativa, aspecto tanto trascendental como controversial al momento de arribar a un consenso sobre qué se entiende por calidad y cómo medirla. Aquí hay que remarcar que si bien el PROMER II no determinó un formato estandarizado de evaluación de los aprendizajes, el MEN contempla el ONA. Se trata de un dispositivo de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y de sistematización de información acerca de las condiciones en las que este proceso se desarrolla en el país desde el año 2016. Y evalúa los espacios curriculares básicos y comunes a la escuela secundaria en todo el territorio nacional. Además, los docentes informaron que se trata de evaluaciones descontextualizadas, que no contemplan los aprendizajes que distinguen a la secundaria rural de la urbana.

Sin embargo y con la intención de conocer y analizar los indicadores educativos tales como el porcentaje de matrícula, egreso, repitencia y deserción durante los años 2015–2021 en que se desplegó el PROMER II, se facilitó un cuadro (tabla 1) a los directivos y coordinadores pedagógicos, pero sólo uno de ellos lo completó. La falta de datos de los otros dos agrupamientos se trató de relevar de las entrevistas.

Estos inconvenientes condujeron a que a los fines de este trabajo se consideren como calidad educativa los logros de aprendizajes adquiridos por los estudiantes y egresados, medidos cuantitativamente por la tasa de terminalidad. Y cualitativamente por la valoración de los aprendizajes más significativos en el escenario rural que se procuraron alcanzar con los PBL en el transcurso del PROMER II.

También es necesario aclarar que el IDH, contempla a la dimensión educativa midiendo únicamente la tasa de alfabetización, esto es el porcentaje de alumnos que han cumplimentado los niveles de escolaridad obligatoria, sin considerar la calidad de la formación recibida. Esto da la pauta de la vacancia del enfoque de desarrollo humano y de la importancia de tener una mirada integradora de la educación, más allá de la evaluación cuantificable.

De acuerdo a la Información para el *Desarrollo Sostenible: Argentina y la Agenda 2030* (2017), “el sistema educativo, presenta problemas (...) en cuanto a la fragmentación y la diferenciación de circuitos según calidad.”. (p. 12–13).

Si la formación educativa para el nivel secundario en el contexto rural no es de calidad, marcando diferencias con la que se brinda en las áreas urbanas se traducirá en una baja cobertura y terminalidad, puesto que muchos jóvenes ante la vulnerabilidad socioeconómica priorizan el trabajo sobre la educación. Y, generalmente lo hacen fuera de sus comunidades, que poco tienen para ofrecerle desde lo laboral, lo que refleja la carencia de acceder a un empleo cuyos ingresos le permitan el funcionamiento de vivir dignamente. Se observa aquí como la insuficiencia del diseño curricular es uno de los factores que atenta contra los principios de equidad, sostenibilidad y posibilidades reales de vivir una vida digna.

Concebir a la educación, sesgando de la formación a la calidad, más que una necesidad se constituye en un dilema ético que los Estados juntos a los demás actores intervinientes en el proceso de la política educativa deben y tienen que resolver. Pues el actual desafío de los sistemas educativos o el más complejo, gira en torno a la calidad, variable que sin lugar a dudas influye en el desarrollo.

Resumiendo, la mediación institucional para promover capacidades y desarrollo humano desde el PROMER II en su puesta en acto, solo se hizo visible durante el proceso de enseñanza aprendizaje. Específicamente cuando se pudo plasmar la capacidad de agencia durante el desarrollo del programa.

De la información recolectada del trabajo de campo se advirtió que la formación adquirida por los estudiantes y egresados, solamente se tradujo en acciones relevantes durante el cursado del CSO y puntualmente mediante el diseño y ejecución de los PBL. Pero esas capacidades y aprendizajes se caracterizaron por ser cortoplacistas, temporales a su trayecto escolar con la

finalidad de aprender para aprobar. Por lo tanto, no devino, a posteriori, ni en acciones ni en proyectos colectivos que se hayan sostenido en el tiempo, o que hayan tendido puentes hacia al desarrollo. Solo hubo una excepción con un emprendimiento individual pero muy diferenciado de lo que significan los PBL.

Las obras de infraestructura respondieron a medias los postulados de equidad y sostenibilidad desde lo prescriptivo, pues solo se vieron beneficiados los jóvenes que habitan en la cercanía de los nuevos edificios, excluyendo a las escuelas más dispersas y en situación de deterioro.

Por lo tanto, el PROMER II muestra la insuficiencia de la política educativa para mejorar la educación rural, en términos de planeamiento y cronograma para alcanzar objetivos y propósitos ambiciosos como los diseñados por el programa en sintonía al discurso político normativo nacional. En otras palabras, las políticas de corto y mediano plazo, dejan entrever las contradicciones con la RCFE N° 128/2010 respecto a que la educación rural para lograr los objetivos de igualdad, calidad y fortalecimiento institucional debe trascender los programas y planes especiales, ya que en 7 años de duración del PROMER II no se resolvieron los problemas de la secundaria rural. En resumen, mientras la política educativa no se constituya en una política de Estado y no se articule con políticas integrales de desarrollo humano, no podrá por sí sola generar e instalar capacidades para contribuir a la calidad de vida y bienestar en la ruralidad.

CAPÍTULO VI. EVALUACIÓN FINAL DEL PROMER II: REINTERPRETACIONES Y CONTINUIDADES DESDE LA COMUNICACIÓN E INTERRELACIÓN ENTRE EL EQUIPO TÉCNICO-PEDAGÓGICO Y DIRECTIVO PROVINCIAL

EL MOP sirvió de insumo para conocer la estructura organizacional, institucional y financiera del PROMER II, como sus componentes y fondos para financiarlos.

En uno de sus apartados cuenta con los informes de los resultados del programa en las provincias impactadas. Lamentablemente, Santiago del Estero no figura entre ellas. Y esto es una vacancia que se puede cuestionar en términos de falencias en las capacidades estatales para generar y producir estadística educativa. Esta situación llevó a construir información desde fuentes primarias como el RAP, el RAI del MEP y la CGA de la DNS del CGE de la provincia para describir la evaluación final del programa.

Para el equipo técnico y directivo de la provincia, el PROMER II en líneas generales fue valorado positivamente en todos los componentes, ya que las obras de infraestructura ejecutadas, las capacitaciones realizadas y el financiamiento de determinadas herramientas, bibliotecas, insumos didácticos, y proyectos significaron un auxilio financiero, teniendo en cuenta que la provincia viene desde hace años destinando un escaso porcentaje de su presupuesto a la educación, particularmente a la paritaria docente. De hecho, los datos arrojados por la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo dependiente del MEN (2022) determinaron que Santiago del Estero es la segunda provincia con el salario más bajo en función de la canasta básica después de Chubut.

Desde el punto de vista político, durante el período de ejecución, valoraron la asesoría técnica que recibieron, a la que calificaron de adecuada, en cuanto se tradujo en un acompañamiento continuo de la nación, con perfiles técnicos que hicieron un seguimiento permanente y pertinente de las distintas líneas llevadas a cabo en la provincia.

Pero, lo que más destacaron del PROMER II fue su significatividad en tanto dejó instaladas dos cuestiones fundamentales.

Una de ellas y desde el componente obras de infraestructura, es el “modelo de escuelas rurales”, edificios prototipos pensados y diseñados para trabajar en la ruralidad, dentro y fuera del aula, muy diferentes a los urbanos que se caracterizan por un diseño carcelario, con barrotes, que “desde afuera no expresan nada”, en palabras del equipo técnico del MEP. Las escuelas rurales construidas con el financiamiento del PROMER II, fueron según los entrevistados, ideadas de tal manera que los estudiantes puedan sentirse cómodos, con un diseño abierto, con una disposición de los espacios en la parte interna pensada para el CSO con salas de producción y equipamiento adecuado y moderno.

La otra cuestión significativa de acuerdo a estos informantes fueron los PBL. Éstos partían de una propuesta pedagógica de trabajar con marcos integrados en base a determinadas temáticas, teniendo en cuenta el contexto, por eso se denominan proyectos productivos de base local. Porque producen y buscan resultados. Las temáticas se enmarcaron principalmente en la producción, transformación de la producción mediante el proceso de manufacturas, y en la prestación de servicios y energías alternativas, cuestión sobre lo que se ha trabajado muy poco en la provincia.

De acuerdo al equipo técnico y directivo, con los PBL se buscaba además, generar otros escenarios donde los alumnos puedan tener sus recorridos como trayectorias, es decir aprender haciendo, desde la generación de otro tipo de vínculos, trabajando en la adquisición de determinadas competencias, habilidades donde ellos puedan egresar y enfocados hacia la inserción en el mundo laboral.

Fueron enfáticos en que si los estudiantes, una vez finalizada la secundaria, no querían seguir estudiando ya tenían un acercamiento al manejo de determinadas herramientas o de un esquema mental desde donde pensar cómo encarar sus vidas.

En resumidas cuentas, lo que se buscó con los PBL fue que los alumnos pudiesen llegar a armar determinados emprendimientos, micro emprendimientos. Y en esa dirección, la escuela lo que hizo fue brindar ciertas herramientas y el equipamiento físico con toda la maquinaria moderna que se financió con el PROMER II, pero también con la idea de trabajar y aprender con otros, aspecto donde los valores de la solidaridad y compañerismo fueron trascendentales.

Los agrupamientos con los PBL fueron pensados para aprender dentro y fuera del aula, trabajando con otros, construyendo conocimientos nuevos. Representaron un modelo pedagógico focalizado en el contexto, saliendo del formato tradicional de la escuela, rasgo característico de la escuela urbana por ejemplo.

El PROMER II en ese sentido enfatizó en trabajar pedagógicamente con la realidad de los estudiantes, y a su vez brindarles herramientas para que puedan transformar esa realidad en acompañamiento de las familias. Es decir que a los ojos del equipo técnico y directivo, los PBL fueron fruto de un trabajo en comunidad que involucraron a estudiantes, sus familias, docentes, equipos de trabajo, e instituciones técnicas gubernamentales, notándose el compromiso y la cooperación. En ese sentido se plasmaron en productos, resultado de todo un proceso teórico, elaborado de acuerdo con las necesidades que respondían a un diseño pedagógico en que los estudiantes revitalizaban los contenidos aprendidos para ponerlos en práctica a través de los proyectos, que exhibieron en varias ocasiones en las instalaciones del MEP y en el Vivero San Carlos, dependiente del Ministerio de Producción de la provincia.

De este modo los PBL, según aquellos, fortalecieron a los CSO y en consecuencia a los Agrupamientos.

De hecho, del diálogo con colegas del MEP y de la DNS del CGE se insistió en sostenerlos una vez finalizado el PROMER II. Y actualmente continúan bajo el **Programa Provincial Escuela Escalas Metas**, que a diferencia del PROMER II se financia con partidas presupuestarias de la provincia, en menor escala.

El Proyecto Metas, a diferencia de los PBL financiados por el PROMER II, busca generar capacidades, independientemente del contexto, como una especie de modalidad de enseñanza que se imparte en las escuelas industriales y técnicas, aunque esto no significa que sea una formación en oficios (como panadero, carpintero, talabartero, etc.). Se trata de proyectos que implican un recorrido, donde los estudiantes con el acompañamiento docente diseñan propuestas a partir de lo que quieren aprender a hacer. Esto significa que la escuela enseña a hacer, al margen del escenario donde se sitúen. Al respecto, remarcaron que estudiantes de algunos agrupamientos como el de Chauchillas, Dpto. Río Hondo, donde es posible trabajar la materia prima de la cabra por ser zona apta para la cría, se niegan a hacerlo por considerarlo un oficio obsoleto, de campo y pobre. En cambio, acercaron propuestas para producir ploteados en remeras por ejemplo.

Desde una mirada antropológica muy superficial se advierte una autonegación de sujeto rural, sustentada en una concepción negativa de ser habitante rural, de vivir en ese contexto vulnerable con las condiciones socioeconómicas y estructurales que lo atraviesan.

De esto se deduce que si bien los docentes y estudiantes objeto de estudio de esta tesis supieron apropiarse de los recursos brindados por el PROMER II para trabajar de una manera dinámica en el transcurso del CSO con los PBL, la valoración sobre la incidencia positiva de los mismos como uno de los factores propulsores para el desarrollo humano fue manifestada más por los primeros que por los segundos, pese al entusiasmo con la modalidad de trabajo que destacaron los alumnos.

En conclusión, de las reinterpretaciones que el equipo técnico directivo hizo del PROMER II, el Programa Provincial Escuela Escalas Metas se constituye en una especie de continuidad del aquel programa, aunque con menos financiamiento.

Si bien desde el MEP se acompaña, asesora y financia dentro del margen presupuestario, para que a partir de esos proyectos, los estudiantes una vez que culminen la secundaria puedan vincularse al mercado laboral a través de emprendimientos en cooperación con otros, no hay certezas de que tengan oportunidades para producir y comercializar. Más allá de que pongan en práctica capacidades como el diálogo, el trabajo colaborativo y el emprendedurismo,

independientemente del escenario donde se encuentren. Y por más que las capacidades adquiridas sean transferibles a distintos contextos.

CONCLUSIONES

La perspectiva del desarrollo humano es multidimensional, al igual que las políticas públicas en la práctica, ya que se centran en una o varias de sus dimensiones. Es el caso de la educación y de las políticas educativas. Este carácter multidimensional llevó a desarrollar un marco teórico desde enfoques diversos tales como la sociología de la política educativa de Ball, el desarrollo humano del PNUD y el enfoque de las capacidades de Sen.

El núcleo común entre los enfoques es la revalorización de la escuela como dimensión de la micropolítica, espacio desde el cual se pueden debatir, conceptualizar, construir en la práctica y evaluar el proceso de las acciones emanadas de los postulados del desarrollo humano para generar capacidades que contribuyan a mejorar la calidad de vida y bienestar.

El PROMER II como política educativa para mejorar la educación secundaria rural financió mayoritariamente a Santiago del Estero por considerarla una jurisdicción con amplia población rural vulnerable. En ese sentido y ante la advertencia de capacidades educativas ausentes, el programa fue pensado en términos prescriptivos como equitativo, sostenible, participativo, potencialmente generador de capacidad de agencia y eficiente; enmarcándose en los objetivos de igualdad y calidad para acortar las brechas con la secundaria urbana, en términos del discurso político normativo.

Sin embargo el PROMER II no logró resultados significativos, particularmente en términos de permanencia y terminalidad. Y esto porque el alcance y medición de estos indicadores trascienden a un programa de mediano plazo y es responsabilidad de la política educativa, siempre que sea definida y diseñada como política de Estado. En este sentido, un programa educativo como el PROMER II resultó de carácter cortoplacista y no vinculante a otras políticas, por lo que no permitió generar propuestas de desarrollo alternativas a aquellas que históricamente caracterizaron a la ruralidad santiagueña, como la explotación forestal, que junto al proceso de sojización, viene poniendo en peligro desde hace décadas los recursos naturales, el hábitat rural y su biodiversidad.

Al margen de la sobrevaloración del equipo técnico y directivo sobre los PBL en el marco del PROMER II, y del interés de los docentes de trabajar desde aquellos para una formación útil y pertinente a las necesidades del contexto, sólo se plasmaron en la medida que se financiaron con el programa en el período en que transcurrió, sin haber dejado registro de capacidades que se hayan traducido en proyectos de desarrollo local sostenibles en el tiempo. Y difícilmente pueda revertirse la situación con el Programa Provincial Escuela Escalas Metas, ya que dispone de mucho menos financiamiento y tiene un enfoque de generar capacidades sin considerar las particularidades del contexto.

Los condicionamientos socioeconómicos de la ruralidad continúan siendo el gran problema estructural en la provincia, que obligan a los jóvenes a migrar hacia las zonas urbanas porque les ofrecen más oportunidades de vivir una vida digna, independientemente de las tareas agropecuarias. Se ve aquí un desfase con el mundo del trabajo, pues la matriz productiva para insertarse es pequeña, o los dueños (foráneos) de los establecimientos productivos traen consigo su propia mano de obra, ya que la local no está calificada. Esto denota las falencias en la formación brindada.

Para quienes deciden quedarse a vivir en sus localidades sin insertarse en el mercado agropecuario, se dedican a changas, trabajos temporales o dependen de planes sociales para poder sobrevivir.

Si el propósito básico de la dimensión educativa del desarrollo es ampliar las opciones de las personas, desde el PROMER II como política educativa fue insuficiente en términos de formación de capacidades para el desarrollo humano. Insuficiencia que está vinculada no sólo a los condicionamientos socioeconómicos del contexto, o a los problemas del sistema educativo, sino a la ausencia de políticas de articulación por parte de los gobiernos nacional y provincial de integrar a la educación en la generación del crecimiento, bienestar y desarrollo humano. Y de agregar a las escuelas y los docentes, como los actores clave de la dimensión micropolítica para diseñar políticas acordes al contexto rural. De esta manera en la práctica cotidiana, la adecuación de los diseños curriculares sería más coherente con lo dialogado en la dimensión macropolítica.

Construir edificios modernos, novedosos en campo abierto, colmados de libros, computadoras, salas de producción y maquinaria de primera generación es clave, pero no garantiza el ingreso, la permanencia ni la culminación de la escuela secundaria. Para mejorar los indicadores educativos y la calidad de la educación, es necesario revisar los diseños institucionales y pedagógicos de la política educativa.

Dentro de los primeros se incluye contar con un equipo técnico y de gestión preparado para debatir, diseñar y rediseñar los modelos organizaciones más propicios al contexto rural de la provincia, el acompañamiento genuino a los docentes en la lucha por sus derechos y bregar por mayor financiamiento para el sector.

Respecto a los segundos, están vinculados a responder a una demanda histórica como la formación inicial y específica de los docentes de la secundaria rural y el acceso permanente a la formación continua para profesionalizar y mejorar la enseñanza. Estos se traducirán en diseños pedagógicos más acordes en términos de pertinencia y calidad de los aprendizajes.

Para lograrlo, se requiere de una visión superadora de la política educativa, que mire más allá de los programas financiados por organismos internacionales de corto plazo si se pretenden

realizar acciones que generen cambios sustanciales en el contexto rural. La distancia entre el texto y la puesta en acto, entre el diseño y los actores locales en las escuelas, es lo que prima, pese a las acciones para acortar dicha distancia.

Sea el Estado por sí mismo o en cooperación con organismos internacionales, es necesario considerar el espacio donde se pone en acto la política educativa, es decir en las escuelas, donde los actores escolares con o sin recursos y más por disposición e interés que por formación se convierten en aprendices de lo que luego van a enseñar. La mirada fuera de foco al momento de diseñar el texto de política y de no considerar la complejidad y diversidad de la ruralidad santiagueña para el caso, condujo al fracaso en términos de evaluación cuantitativa y cualitativa del programa, pues las acciones emanadas de los componentes fueron un parche o solución momentánea a un problema estructural que requiere de un abordaje exhaustivo desde la interdisciplinariedad.

Claro, para ello hay que priorizar la educación como política pública en la agenda del Estado, que es voluble dado los giros partidarios de los sistemas políticos de estos tiempos tan convulsos.

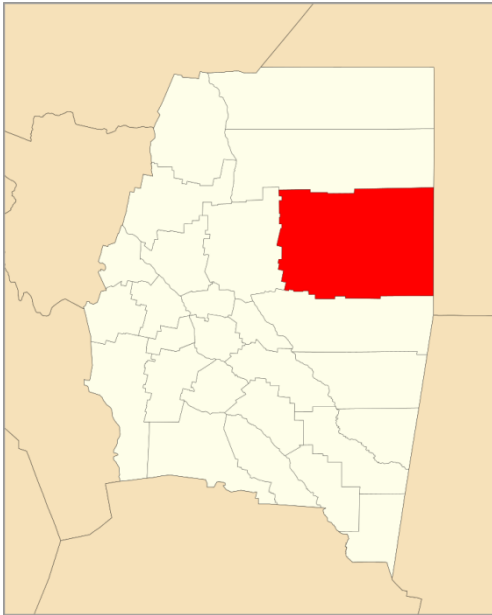
Mientras tanto, en el aislamiento, en la soledad, en condiciones infrahumanas por no tener luz y agua potable, ni los recursos didácticos acordes, el docente llega en su moto al campo para encontrarse con sus pocos estudiantes, quienes aún y a pesar de todo quieren aprender.

En conclusión, esta tesis abordada a lo largo de seis capítulos demostró que tanto en los niveles macro como micro institucional se produjo una definición y redefinición del PROMER II como política educativa, rompiendo así el esquema lineal con el que tradicionalmente se concibe el proceso de políticas públicas. Sin embargo, fue sólo desde la mediación de los docentes y desde espacios curriculares vinculados a los procesos productivos, generalmente de carácter agropecuario, donde se observó el intento, aunque de carácter cortoplacista en línea con la duración del programa, de desarrollar capacidades individuales y colectivas en sintonía con el desarrollo humano.

En otras palabras, quedó en evidencia la distancia entre texto y puesta en acto de la política, siendo los docentes los actores fundamentales tanto en el proceso de redefinición y adecuación del programa al contexto de la práctica, como en su rol de mediadores para tender las bases, aunque débiles por su insostenibilidad, para el desarrollo humano.

ANEXOS

Ubicación Geográfica de los Agrupamientos estudiados



Dpto. Moreno
Agrupamiento N° 86.077



Dpto. Atamisqui
Agrupamiento N° 86.150



Dpto. Loreto
Agrupamiento N° 86.144

Fuente: Mapas extraídos de Google Maps

Prototipo de escuelas secundarias rurales PROMER II



Fuente: Fotografías tomadas por el Equipo técnico PROMER II del MEP

PBL CHACINADOS

Estudiantes del Colegio Secundario Villa Atamisqui, perteneciente al Agrupamiento N°
86.150







PBL ESCABECHES

Estudiantes del Colegio Secundario Villa Atamisqui, perteneciente al Agrupamiento N° 86.150



PBL DULCES ARTESANALES

Estudiantes del Colegio Secundario Villa Atamisqui, perteneciente al Agrupamiento N°
86.150



Fuente: Fotografías cedidas por el docente Carlos Barragán

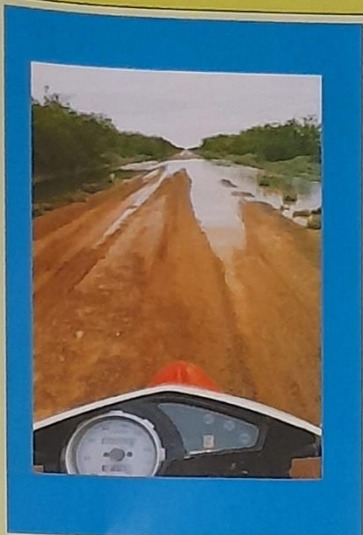
PBL PANIFICADOS

Estudiantes del CSO de la Escuela N° 210 de Lilo Viejo, perteneciente al Agrupamiento N°86.077, Dpto. Moreno



Fuente: Fotografías cedidas por el docente Nelson Coronel

LA DOCENCIA RURAL DESDE ADENTRO



Desde siempre se ha considerado a la docencia rural como sinónimo de lucha y entrega personal, pocas veces se ha tratado de comprender las complejas necesidades, sentimientos y adversidades a la que se exponen diariamente maestros y alumnos al acudir a clases. Cuando se trabaja en la ruralidad, toda expresión es corta para describir las innumerables dimensiones a las que se hace referencia: profesional, emocional, física, psicológica, comunitaria, cultural y, aunque nos cueste aceptar, los docentes urbanos también se exponen a una diversidad de condiciones laborales conflictivas.

Esto me obliga a pensar que es contraproducente hablar en términos de “rural” o “urbano” para referirnos a las condiciones generales del sistema educativo, ya que termina por fragmentar a la masa de trabajadores de la educación.

Pero para hablar con la verdad de la experiencia, me expresaré sobre el trabajo en el campo del sur santiagueño: ser docente rural significa una enorme responsabilidad, un serio compromiso, un desprendimiento personal y deseos de superarse más allá de las condiciones adversas, con caminos intransitables, con edificios que necesitan refacciones y falta de material para el trabajo cotidiano (libros y otros insumos).

Ya que la educación no tiene margen para el error, es estar preparado emocionalmente para desenvolverse sin angustias y con solvencia en medio de la soledad de los atardeceres, en los caminos sinuosos del interior santiagueño y del silencioso lenguaje de la comunidad que trabaja con código diferentes; implica también estar dispuesto a aprender del medio y a enriquecerse con él, como profesor y como persona.

La diferencia desde el punto de vista técnico, es que en la escuela rural se trabaja con varios grados en la misma aula y con conocimientos sobre una realidad muy distinta a la urbana, comprender las diferencias culturales entre profesores y alumnos implica un enorme trabajo interno, ya que de ese entendimiento depende el aprendizaje real de los contenidos científicos. La empatía no se expresa solo en la comprensión de las diversas realidades, sino diariamente en las condiciones difíciles: un alumno que pincha la moto y queda a medio camino, el que no tiene en que ir a la escuela, a los que tenemos que alcanzar hasta su hogar, un profe que queda varado por las lluvias y es acogido por las familias de los estudiantes, chicos que te hablan en quichua sabiendo que no entiendes una palabra, un colega que te acerca a la escuela, entre otras muchas, situaciones. La escuela rural es esencialmente empatía, desde ahí se crean o no las condiciones para el aprendizaje científico y es ahí donde mayor impacto tiene nuestra tarea. En el campo no hay lugar para el individualismo.

Emiliano Medina (docente rural).

Fuente: Revista de cultura regional-Agrupamiento N° 86.164 Barrancas, Dpto.

Salavina Santiago del Estero

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta F. (2011). Escuela secundaria y sistemas educativos modernos: análisis histórico comparado de la dinámica de configuración y expansión en países centrales y en la Argentina. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n.º 42, 3-13.
- Amiguiño A. (2011). La escuela en el medio rural: Educación y desarrollo local. *Revista de currículum y formación de profesorado*, vol. 15, N°2.
- Bacalini G. y Ferraris S. (2009): Estrategias educativas para el desarrollo local en el medio rural: El Programa CEPT. Ediciones Ciccus.
- Ball, S. (1989). La micropolítica de la escuela: hacia una teoría de la organización escolar. Barcelona, España. Paidós.
- Ball, S. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 13 (2), 10-17.
- Ball, S. (2002). Textos, discursos y trayectorias de la política: La teoría estratégica. *Páginas de la Escuela de Ciencias de la educación*, 2 (2 & 3), 19-33.
- Ball, S. J. (2006). The necessity and violence of theory. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*.
- Ball, S., Maguire, M. y Braun, A. (2012). How schools do policy, policy enactments in secondary schools. Abingdon, UK: Routledge.
- Ball, S. (2015). What is policy? 21 years later: Reflections on the possibilities of policy research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36 (3), 306-313.
- Beech, J. y Meo, A. (2016). Explorando el uso de las herramientas teóricas de Stephen J. Ball en el estudio de las políticas educativas en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24 (23). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2417>
- Bochhio M. Grinberg S. y Villagrán C. (2016). Recepción y puesta en acto de la reforma de la escuela secundaria obligatoria. Aportes de Stephen Ball para estudiar las políticas educativas en escuelas de la provincia de Santa Cruz, Argentina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(29). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2057>
- Bowe, R., Ball, S. J., y Gold, A. (1992). Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology. London: Routledge.
- Bubnova, T. (2006). Voz, sentido y diálogo en Batjín. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cappellacci, I. y Ginocchio, M. V. (2009). La educación secundaria rural en la actualidad. *Boletín Temas de Educación* n.º 7. Buenos Aires: DINIECE, ME.

CEPAL (2010). Nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la educación en América Latina: riesgos y oportunidades. Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6174/1/lcl3266.pdf>

Conferencia Mundial de Jomtien (1990). Educación para Todos. Tailandia

Coraggio (1995). Las Propuestas del Banco Mundial para la Educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción? Ponencia presentada en el Seminario “O Banco Mundial e as Políticas de Educação no Brasil”, organizado por Ação Educativa, Sao Paulo, Brasil. <https://coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/SANPABLO.pdf>

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. Argentina.

Di Méo, G. (1998), en Plencovich M, Bregy J y Ramos V. Estado del arte sobre educación rural y formación docente en la Argentina, en De la formación del docente rural en Latinoamérica. Una revisión documental (Buenos Aires: CLACSO, julio de 2022).

Faiguenbaum, S. (2011), en Panorama de la Educación Rural en Argentina. Temas de educación, N° 12. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa –DiNIECE- (2015). Subsecretaría de Planeamiento Educativo. Secretaría de Educación. Ministerio de Educación de la Nación.

FAO (2018). Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe. Soluciones del siglo XXI para acabar con la pobreza en el campo. Santiago de Chile.

Gómez S. (2001). ¿Nueva ruralidad? Un aporte al debate. Trabajo presentado en las Semanas Sociales de la Diócesis de Talca “Soñando una nueva ruralidad”, Talca. Síntesis del informe de investigación “La nueva ruralidad ¿qué tan nueva?”. Santiago de Chile.

Gras C. (2019). Ruralidades Fragmentadas: procesos e interrogantes a partir del caso de Argentina. Dossier Ruralidades en América Latina. Revista Latinoamericana de estudios Rurales (ReLaER).

Feldfeber M. y Gluz N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: Herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356. Disponible en <http://www.cedes.unicamp.br>

Foro Mundial de Dakar (2000). Educación para Todos. Senegal

Foro Mundial de Incheon (2015). Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos. República de Corea.

Gutiérrez T., Navarro M. y De Marco C. (2014). "Historia, cultura y memoria en el mundo rural". Educación agraria del Centenario al Bicentenario, 1910-2010. Cuadernillo de difusión.

Informe de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (2022) dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.

Iñiguez N. Y Novomisky S. Compiladores (2015). El PROMER: Políticas educativas e inclusión social. Una mirada reflexiva acerca de la ruralidad en la provincia de Bs. As. Ediciones de Periodismo y Comunicación. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/fpys-unlp/20171101055414/pdf_1293.pdf

Ley Nacional De Educación N° 26.206

Llambí y Pérez (2006), en Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa –DINIECE-(2015). Panorama de la Educación Rural en Argentina, Temas de educación, N° 12.

London S. y Formichella M. (2006). El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación. Economía y Sociedad, vol. XI, núm. 17, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México

Lozano Flores D. (2022). Escuela rural y docencia en Colombia. Precariedad de las condiciones de trabajo y necesidades de desarrollo profesional docente; en De la formación del docente rural en Latinoamérica. Una revisión documental, Buenos Aires: CLACSO, julio de 2022.

Luci. F. (2003). Proyecto “Las provincias educativas”. CIPPEC. Estudio comparado sobre el estado, el poder y la educación en las 24 jurisdicciones argentinas. Santiago del Estero, informe jurisdiccional.

Manual Operativo PROMER II (2022). Segundo Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER II). Convenio de Préstamo BIRF N° 8452-AR

Marchesi A., Tedesco J. y Coll C. (2021). Calidad, equidad y reformas en la educación. Colección Metas Educativas de la Organización de Estados Iberoamericanos. Fundación Santillana Martín Martínez L., Sánchez Camacho y Benítez Rozo M. (2022). Una mirada a la educación rural colombiana y a las necesidades educativas de las comunidades rurales locales y de sus habitantes, en De la formación del docente rural en Latinoamérica. Una revisión documental, Buenos Aires: CLACSO, julio de 2022.

Mussetta P. y Ferrero B. (2022). Estado y configuración de la ruralidad: Aspectos conceptuales para construir un campo de estudio. Introducción al dossier “La ruralidad a la luz de las intervenciones estatales”. Revista Latinoamericana de estudios Rurales (ReLaER).

Naciones Unidas (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. (LC/G.2681-P/REV.3), Santiago.

Olea, M. (2008). Ruralidad y educación en Argentina: Instituciones, políticas y programas. UNS-CONICET. Argentina

Oliva, D. (2015). Pedagogía de Alternancia, una alternativa educativa, para el nivel medio (C.E.P.T) del ámbito rural de la provincia de Buenos Aires, generadora de vínculos efectivos entre

los jóvenes y el trabajo. Tesis de maestría en diseño y gestión de programas sociales de la FLACSO Argentina.

Pinto, M. (2020). Pobreza y Educación: Desafíos y Políticas. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 265, CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.

Plencovich M, Bregy J y Ramos V. (2022). Estado del arte sobre educación rural y formación docente en la Argentina, en De la formación del docente rural en Latinoamérica. Una revisión documental. Buenos Aires. CLACSO.

PNUD (1990). Informe de las naciones Unidas para el Desarrollo

Reglamento General de Educación Secundaria Con Circuitos de Itinerancias en Contextos Rurales. Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina. Acuerdos federales en un sistema descentralizado (2013). Serie La Educación en Debate / N° 10. Área de Investigación y Evaluación de Programas. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE). Subsecretaría de Planeamiento Educativo. Secretaría de Educación. Ministerio de Educación de la Nación.

Resolución 128/10 Del Consejo Federal De Educación de la Nación.

Robeyns, I (2005). The capability Approach: A theoretical survey. Journal of human development, vol. 6, N° 1.

Rodríguez L. y Petitti M. (2022). Las voces de los maestros rurales: Niñez, familia y escuela en espacios heterogéneos (Argentina 1948). Trabajo y Sociedad. Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt – Conicet), N° 38, Vol. XXIII, Santiago del Estero, Argentina. ISSN 1514-6871. www.unse.edu.ar/trabajosociedad.

Sen, A. (1999). Capacidad y bienestar. Editorial FCE, México.

Sen, A. (1993). Capability and Well-being, en M. Nussbaum y A. Sen (eds.) The Quality of Life. Oxford, Clarendon Press. (Traducción de R. Reyes, en Nussbaum y Sen (eds.) La calidad de vida. Tercera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2002).

Stake R. (1999). Investigación con estudio de casos. Ediciones Morata, S. L. Madrid.

Suasnábar C. Rovelli L. y Di Piero E. (2018). “Análisis de política educativa”: teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina. Editorial de la Universidad de La Plata, 2018, 131 pp. Disponible en: <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/914>

Tenti Fanfani (2009). Aprendizaje y desarrollo profesional docente. OEI/Fundación Santillana, Madrid.

Tiana, A (2021). Calidad, evaluación y estándares: algunas lecciones de las reformas recientes, en Calidad, equidad y reformas en la enseñanza, colección Metas educativas 2021 de la Organización de Estados Iberoamericanos, Fundación Santillana.

UNICEF (2020). Educación Secundaria en el Ámbito Rural en Argentina. Escuelas, Matrículas, Trayectorias escolares y Aprendizajes. Serie Generación Única. Buenos Aires.

UNICEF-FLACSO (2020). Mapa de la educación secundaria rural en la Argentina: Modelos institucionales y desafíos. Serie: Generación Única. Buenos Aires.

Veleda C., Rivas A. y Mezzadra F. (2011). La construcción de la justicia educativa. Criterios de redistribución y reconocimiento para la educación argentina, CIPPEC-UNICEF-Embajada de Finlandia, Buenos Aires.