

COMPILADORES: NATHALIE IÑIGUEZ, SEBASTIAN NOVOMISKY

EL PROMER: POLÍTICAS EDUCATIVAS E INCLUSIÓN SOCIAL

UNA MIRADA REFLEXIVA ACERCA DE LA RURALIDAD
EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Transformaciones de la educación rural en la provincia de Buenos Aires : el programa

Promer, políticas educativas e inclusión social / Nathalie Iñiguez Rimoli ... [et.al.] ;

compilado por Sebastián Novomisky y Nathalie Iñiguez Rimoli. - 1a ed.

- La Plata :

Universidad Nacional de La Plata, 2015.

E-Book.

ISBN 978-950-34-1190-2

1. Política Educacional. 2. Educación Rural. I. Iñiguez Rimoli, Nathalie II. Novomisky, Sebastián , comp. III. Iñiguez Rimoli, Nathalie , comp. CDD 379.2

Diseño de tapa e interior: María Soledad Ireba

Revisión de textos: Nicolás Cataldi


Ediciones EPC
de Periodismo y Comunicación

Derechos Reservados

Facultad de Periodismo y Comunicación Social

Universidad Nacional de La Plata

Primera edición agosto de 2015

ISBN 978-950-34-1190-2

Hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Prohibida la reproducción total o parcial, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopia, digitalización u otros métodos, sin el permiso del editor.

Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

**EL PROMER:
POLÍTICAS EDUCATIVAS E INCLUSIÓN SOCIAL**

Una mirada reflexiva acerca de la ruralidad
en la provincia de Buenos Aires

Compiladores

Nathalie Iñiguez, Sebastian Novomisky

Autores

Nathalie Iñiguez, Sebastian Novomisky,
Yanina Sparvieri, Juan Zabala.

ÍNDICE

Introducción	5
Capítulo I Una mirada cuantitativa sobre la educación rural en la provincia de Buenos Aires	8
Capítulo II Buenos Aires antes del PROMER	21
Capítulo III La ejecución del Proyecto.....	31
Capítulo IV Un enfoque desde las políticas públicas sobre la ruralidad.....	48
Capítulo V Desafíos, metas y logros de la educación rural en la Provincia a partir de la implementación del PROMER.....	57

INTRODUCCIÓN

La educación rural, luego de muchos años de ser relegada, fue atravesada por un proceso intenso de intervención desde las políticas públicas educativas. Es por ello que surge la necesidad de reflexionar sobre cuál es el lugar en el que nos encontramos pero, sobre todo, cómo repensar los horizontes y los nuevos desafíos que este ámbito educativo plantea hoy, luego de la ejecución de una primera etapa del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER).

En el año 2010, el Ministerio de Educación de la Nación publicó el documento “Educación rural en el sistema educativo nacional”, que nos permite, en muchos casos, ubicar algunos elementos clave que contextualizan, en un principio, el sentido de lo que esta publicación pretende recuperar.

Allí, se plantea la necesidad de un trabajo compartido entre los equipos de la modalidad rural y los de los niveles

educativos y otras áreas del gobierno (tanto de la Nación como de cada jurisdicción). También se deja explicitada la necesidad de acompañar una serie de acciones concretas desde el PROMER, articulando, de esta manera, decisiones políticas y financiamiento específico con la intención de modificar la situación educativa en un contexto históricamente relegado.

Como punto de partida recuperamos, entonces, parte del sentido que se le otorga al Proyecto en sus años iniciales y vemos cómo este se despliega cual brazo ejecutor de una decisión política, tomada a nivel nacional, de articulación y financiamiento concreto para cada una de las provincias del país.

Por lo tanto, el presente libro tiene como objetivo problematizar, en un sentido general, la educación rural de nuestro país y hacer foco en la experiencia particular de implementación del PROMER en la provincia de Buenos Aires luego de los años transitados. Su intención principal es recuperar el conocimiento surgido fruto de la gestión realizada desde el programa, en articulación con diferentes áreas de la Dirección General de Cultura y Educación y del Ministerio de Educación de la Nación.

Para lo cual, en esta publicación, también se sistematizan una serie de datos estructurales sobre educación, que permiten trabajar de manera comparativa los resultados de las políticas educativas en los últimos diez años y relevar el impacto de las mismas centralmente en la ruralidad. Además, se recuperan las voces de los actores claves en el

proceso: autoridades ministeriales nacionales y provinciales y responsables del Proyecto.

De esta manera, el libro pretende dar cuenta de lo sucedido, reflexionar sobre ello y articularlo con información estadística y con la mirada profunda de algunos de sus protagonistas. Todo esto con el fin de dejar planteada una perspectiva que permita, en momentos previos al inicio de un segundo PROMER, orientar acciones futuras y sumar en una nueva etapa todo lo aprendido anteriormente.

CAPÍTULO I

Una mirada cuantitativa de la Educación Rural en la Provincia de Buenos Aires¹

El sistema educativo de la provincia de Buenos Aires es sin dudas el más grande del país, ya que contiene la mayor cantidad de escuelas y alumnos, la mayor dispersión geográfica y la mayor diversidad de contextos educativos. Es por esto que plantea grandes desafíos a la política pública y a la gestión. Una buena comprensión de estas dimensiones es la condición necesaria para el éxito en la administración de los recursos destinados al sector.

Sumado a las complejas especificidades de la Provincia, las profundas y dinámicas transformaciones de las últimas décadas —que atraviesan a toda la sociedad en las comunicaciones, en las relaciones interpersonales, en la discusión de los valores pre-

¹ Todas las estadísticas de este capítulo fueron provistas por la Dirección de Estadísticas de Educación de la Provincia de Buenos Aires y elaboradas en base al Relevamiento Anual 2013, coordinado por el Ministerio de Educación de la Nación.

existentes y en la generación de nuevos paradigmas culturales— colocan al tema educativo en un momento clave en la determinación del futuro y en el desarrollo de nuestra sociedad.

En el año 2013, la dimensión de todo el sistema educativo de la provincia de Buenos Aires representó casi 21.000 escuelas y 4,8 millones de alumnos, abarcando geográficamente 135 distritos. Así, lo dicho anteriormente queda graficado en estos números; la Provincia, a través de todas sus modalidades educativas, no solo debe atender las necesidades de aproximadamente el 12% de toda la población del país, sino que debe hacerlo en una enorme región geográfica.

En este sentido, el grado de centralización/descentralización en términos de decisiones, de ejecución, de control, etcétera, es una de las variables importantes que cualquier política pública debe resolver. También lo es el tipo de gestión: en el año 2013, de la totalidad de escuelas, aproximadamente el 70% eran públicas y el 30% privadas.

Uno de los aspectos que tiene gran relevancia, sobre todo para un modelo que pretenda atender lo máximo posible a las especificidades de cada alumno, es la ruralidad como contexto en el cual se circunscribe el proceso educativo. Más adelante, en otro capítulo de este libro, presentaremos valiosas reflexiones sobre lo rural y la educación en la provincia de Buenos Aires; aportaremos una descripción de algunos aspectos del sector, señalando en cada caso características propias de lo rural.

Situando este contexto en términos numéricos, de las 20.902 unidades educativas asentadas en el año 2013, el 15,3% son rurales (3.202 escuelas). A su vez, este porcentaje desciende significativamente en relación a los alumnos, ya que sólo el 2,7% del total que tiene la Provincia asiste a establecimientos rurales (128.530 estudiantes de un total de 4.801.676). Esto permite arribar a una primera característica de lo rural que contrasta con lo urbano: la baja densidad de alumnos. Mientras que en la ciudad cada colegio tiene un promedio de 264 estudiantes, la proporción en el campo apenas llega a 40 por unidad educativa. En este sentido, vemos que la ruralidad tiene poca presencia en el alumnado total, lo que puede llevar a que, en un análisis poco profundo, se subestimen su importancia y sus especificidades. (Ver *Gráfico 1*)

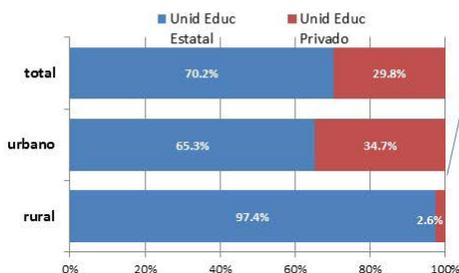
El Sector Educativo de la Provincia de Buenos Aires

Alumnos y Unidades Educativas – Rural / Urbano y por Sector. 2013

Ubicación	Todos los Sectores		Estatal		Privado	
	Unidades Educativas	Alumnos	Unidades Educativas	Alumnos	Unidades Educativas	Alumnos
Total Rural	3.202	128.530	3.120	119.884	82	8.646
Total Urbano	17.700	4.673.146	11.560	3.182.406	6.140	1.490.740
Total General	20.902	4.801.676	14.680	3.302.290	6.222	1.499.386

En el año 2013, la Provincia contó con casi **21 mil Unidades Educativas** y **4,8 millones de alumnos**.

Unidades Educativas, Estatal / Privado. 2013

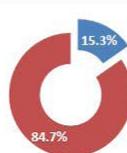


Las Escuelas Rurales son casi en su totalidad de gestión Estatal, diferencia significativa con lo que se observa en las escuelas Urbanas, donde más de 1/3 son Privadas.

Las Escuelas Rurales son un 15,3% del total pero sólo contienen el 2,7% de los alumnos de la Provincia

Unidades Educativas

■ Rural
■ Urbano



Alumnos

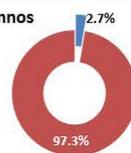


Gráfico 1

Desde el año 2007, la Provincia implementó una metodología para definir la ruralidad de las escuelas, una clasificación que aporta mayor detalle sobre su heterogeneidad. Hasta ese entonces los criterios no eran universales y estaban sujetos a la visión de los diferentes actores locales. A partir de ese momento quedaron definidas dos categorías:

- Rural Agrupado (RA): Refiere a las unidades educativas ubicadas en localidades con menos de 2.000 habitantes o alejadas de polígonos urbanos.
- Rural Disperso (RD): Alude a las escuelas establecidas en descampados, fuera de áreas urbanas de cualquier tipo.

Siguiendo las estadísticas del año 2013, de los 3.202 colegios rurales, el 72,5% es RD (2.321 establecimientos) y el 27,5% es RA (881 unidades). Y en cuanto a las 128.530 personas que componen su alumnado, 70.700 concurren a las escuelas RD y 57.830 a las RA. En consecuencia, aquí también se puede observar un contraste significativo en la densidad de alumnos: mientras que cada establecimiento RD promedia 30 estudiantes, el número llega a 66 por escuela RA (es decir, más del doble). Esto grafica la existencia de dos ruralidades claramente diferentes. (Ver *Gráfico 2*)

Las Escuelas Rurales de la Provincia de Buenos Aires

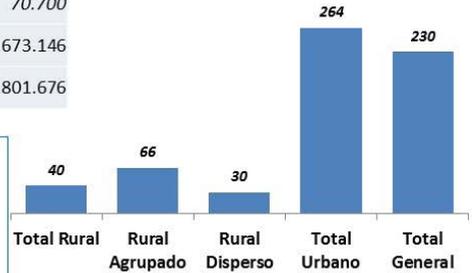
Desde el 2007 la Provincia de Buenos Aires clasifica las escuelas Rurales según una metodología, que contempla las escuelas en descampados como *Dispersas*, y aquellas que pertenecen a localidades de menos de 2000 habitantes o bien que están alejadas de polígonos urbanos, como *Rurales Agrupadas*.

Alumnos y Unidades Educativas – Rural Disperso / Rural Agrupado / Urbano y por Sector. 2013

Ubicación	Todos los Sectores	
	Unidades Educativas	Alumnos
Total Rural	3.202	128.530
<i>Rural Agrupado</i>	881	57.830
<i>Rural Disperso</i>	2.321	70.700
Total Urbano	17.700	4.673.146
Total General	20.902	4.801.676

En el año 2013, se observan 3202 Escuelas rurales, de las cuales 2321 son Rural Disperso.

Promedio de Alumnos por Escuela. 2013



- La densidad de alumnos por escuela muestra una brecha significativa entre las escuelas Urbanas y Rurales, **264 alumnos por escuela urbana y 40 por escuela rural**.
- Las escuelas Rurales Agrupadas (66), reciben en promedio más del doble que las Rurales Dispersas (30).

Gráfico 2

Por otro lado, al observar la distribución territorial de la Provincia, podemos tomar dimensión de la complejidad que esta propone, tanto por las grandes distancias como por las diferentes realidades de los distritos (donde conviven ciudades con muchísima densidad poblacional, que pertenecen a la región metropolitana, y pequeños pueblos, alejados y con muy baja densidad demográfica).

Si dividimos los 135 distritos bonaerenses en cuatro grupos, utilizando el porcentaje de alumnos que asisten a escuelas rurales sobre el total de alumnos del distrito, podemos acercarnos al contraste de situaciones que contiene la Provincia. Tomando el promedio del interior de Buenos Aires como nivel de corte (6% de estudiantes rurales), los dos grupos con un porcentaje inferior totalizan 64 partidos; y entre estos dos se distingue uno predominantemente urbano (menos del 1% de alumnos rurales). Es decir, que casi la mitad de los distritos poseen una baja ruralidad educativa. Por el otro lado, 59 partidos muestran porcentajes que van del 6% al 20% y los restantes 12 superan el 20%. (Ver *Gráfico 3*)

La distribución geográfica de la Ruralidad educativa en la Provincia

Partidos de la provincia según % del total de alumnos que asiste a escuelas rurales

Descripción	menos del 1%	entre 1% y 6%	entre 6% y 20%	más de 20%
Partidos	Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Costa, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Pinamar, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero, Vicente López, Bahía Blanca, La Matanza, Pilar, San Nicolás, Ensenada, Monte Hermoso, Berazategui, Escobar, Ezeiza, Presidente Perón	Tigre, Villa Gesell, Azul, General Madariaga, Necochea, Berisso, General Pueyrredón, Chivilcoy, Colón, Florencio Varela, Arrecifes, General Alvarado, Dolores, Lezama, La Plata, Chascomús, San Fernando, San Vicente, Junín, Hipólito Yrigoyen, San Cayetano, Capitán Sarmiento, Zárate, General Rodríguez, Laprida, Las Flores, Coronel Suárez, Tandil, Mercedes, Patagones, Trenque Lauquen, Chacabuco, Leandro N. Alem, Coronel Pringles	General Alvear, Coronel Rosales, Castelli, Tres Lomas, Suipacha, Campana, Ramallo, Pellegrini, Luján, Coronel Dorrego, Carmen de Areco, San Antonio de Areco, Tres Arroyos, Nueve de Julio, Bolívar, Marcos Paz, Maipú, Tapalqué, Salliqueló, Exaltación de la Cruz, Bragado, Olavarria, Lobos, Monte, Pergamino, Carlos Casares, Saavedra, Salto, Rojas, Juárez, General Las Heras, Carlos Tejedor, Brandsen, Balcarce, Rauch, Puan, Pehuajó, San Pedro, Baradero, General La Madrid, General Viamonte, Lincoln, Roque Pérez, Saladillo, General Belgrano, General Arenales, Florentino Ameghino, Navarro, Adolfo Alsina, Pila, Veinticinco de Mayo, Mar Chiquita, Ayacucho, Alberti, San Andrés de Giles, Lobería, Daireaux, Villarino, Rivadavia	Cañuelas, General Paz, Punta Indio, Guaminí, General Pinto, González Chaves, General Villegas, Magdalena, Tornquist, Tordillo, General Guido, General Lavalle
Cantidad de Partidos	30	34	59	12
Promedio de Alumnos por Partido	96.755	35.034	10.800	5.889
Promedio de Escuelas por Partido	339	159	79	54
Promedio relación Alumnos/Escuelas	285	221	136	109

De los 135 Partidos de la Provincia, 64 tienen bajo % de alumnos en escuelas rurales, menos del 6% que es el promedio del interior de la provincia.

59 Partidos con una Ruralidad media entre 6% y 20% y un grupo de 12 con alta participación.

Al aumentar el % de alumnos Rurales baja el promedio de alumnos y de escuelas por Partido.

Gráfico 3

Con todo lo expuesto, se observa entonces una correlación muy clara: a mayor ruralidad, menor cantidad de alumnos por distrito, de escuelas por distrito y de alumnos por escuela. Esta geografía del sector es determinante en el diseño de programas de asistencia, de distribución de materiales pedagógicos, de capacitaciones docentes y de mejoras en infraestructura. Por lo tanto, exige al hacedor de políticas una atención especial en la definición de los procesos y en las condiciones de ejecución de los presupuestos, para que lleguen en el tiempo y en la forma prevista.

Para cerrar esta breve presentación, es importante remarcar que el contexto en el que se realiza el proceso educativo es muy dinámico y cambiante. En la última década, especialmente, hechos como el aceleramiento de la era digital, su difusión hacia la mayor parte de los circuitos de la vida cotidiana de las personas, la ampliación de formatos de almacenamiento de información, su accesibilidad, entre otros, han impactado de manera sustancial en el ámbito educativo.

Sólo como ejemplo de estas transformaciones, basta observar el cambio en los niveles de conectividad durante la última década en las escuelas de la Provincia. Seguramente esto se conjuga con el mayor acceso a la tecnología, a los dispositivos portátiles y a los reproductores de información digital (el plan nacional de *netbooks* para todos los alumnos es un punto saliente que apuntala este proceso).

En el año 2005, el 68,6% de las escuelas de la Provincia no poseía conexión a Internet, mientras que, en 2013, este porcentaje se redujo al 31%, invirtiendo así la relación entre establecimientos con y sin conexión en menos de diez años. En el caso de los colegios de gestión privada, se observa que, durante el mismo período, del 50,8% que carecía de Internet, se pasó a un 7,5%. Y, a su vez, las unidades estatales sin conexión en 2005 representaban el 77,1% del total, reduciéndose al 42,1% en 2013. Estos valores grafican la velocidad de cambio en el que se insertan las escuelas y los procesos educativos. (Ver *Gráfico 4*)

Conectividad a Internet – Provincia de Buenos Aires

Comparación 2005/2013. Total Provincia de Bs As

Dependencia	2005		2013	
	No Posee serv de internet	Posee serv Internet	No Posee serv de internet	Posee serv Internet
Estatal	77,1%	22,9%	42,1%	57,9%
Privada	50,8%	49,2%	7,5%	92,5%
Total general	68,6%	31,4%	31,0%	69,0%

En los últimos 8 años se observa un aumento significativo de la conectividad de las escuelas de la provincia de Buenos Aires.

Mientras en el 2005 casi 2/3 de las escuelas no tenía conexión a internet, **en el 2013 2/3 Sí tienen conexión a internet.**

El crecimiento de la conectividad se dio tanto en las escuelas Estatales como en las Privadas.

Sin embargo, aún persiste una brecha considerable, mientras el 92,5% de las escuelas Privadas tienen internet, en el caso de las escuelas Estatales sólo el 57,9% cumple con este requisito.

La Brecha Público / Privado - 2013

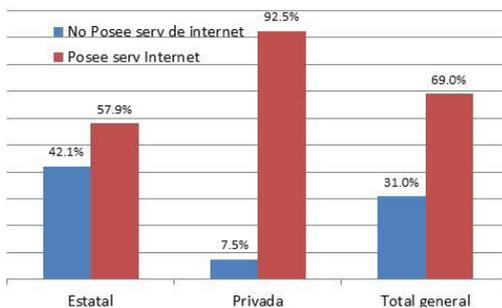


Gráfico 4

Al comparar lo rural y lo urbano, previsiblemente, la brecha de conectividad es importante: en 2013, poseían Internet el 71,4% de los colegios urbanos y el 53,2% de los establecimientos rurales. Pese a la diferencia de porcentajes, el nivel de conectividad en el ámbito educativo rural es significativo y realmente impensado hasta hace unos años. Este puede ser un factor fundamental para achicar la disparidad en términos de oportunidades y de acceso tanto a los contenidos pedagógicos como a la educación en general.

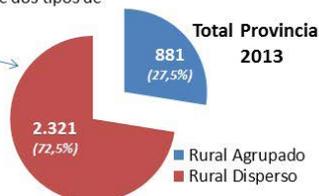
Sin embargo, al observar hacia adentro de lo rural, el grado de conectividad refleja una diferencia significativa: tomando una vez más el año 2013 como referencia, solo el 42,5% de los establecimientos educativos RD tenía conexión a Internet, mientras que el porcentaje en colegios RA alcanzaba el 72,9%. La cercanía a zonas urbanas sigue siendo un elemento determinante, lo que marca un gran desafío para más de 2.300 escuelas RD y sus 70.000 alumnos. (Ver *Gráfico 5*)

Conectividad a Internet y la Ruralidad

Desde el 2007 las Ruralidad deja de definirse por los propios directores de escuelas y se determina según criterios objetivos. Comienza a utilizarse dos tipos de ruralidad, Dispersa y Agrupada

Comparación Rural/Urbano - Total Provincia de Bs As 2013

Descripción	No Posee serv de internet	Posee serv Internet
Total Rural	46,8%	53,2%
Total Urbano	28,6%	71,4%
Total general	31,2%	68,8%



En el año 2013 aún se observa una considerable asimetría en términos de conectividad a internet entre las escuelas Rurales y las escuelas Urbanas

Hacia adentro del universo de escuelas Rurales, se observa una diferencia significativa entre las Rurales Agrupadas y las Rurales Dispersas. Las primeras muestran guarismos similares a las urbanas, mientras que las Dispersas sólo el 42,5% tiene internet,

Rural Agrupado / Disperso - 2013

Descripción	No Posee serv de internet	Posee serv Internet
Rural Agrupado	27,1%	72,9%
Rural Disperso	57,5%	42,5%
Urbano	28,6%	71,4%
Total general	31,2%	68,8%

Gráfico 5

CAPÍTULO II

Buenos Aires antes del PROMER

Antecedentes históricos

Sancionada en el año 2007, la Ley de Educación Provincial N°13688 se refiere, en su artículo 48, a la educación en el contexto rural como aquella que asegura una “vinculación próxima y accesible a las escuelas, garantiza el cumplimiento de la obligatoriedad escolar, articula los proyectos institucionales con el desarrollo socio-productivo, la familia rural y la comunidad, favorece el arraigo, el trabajo local y el fortalecimiento de las identidades regionales”.

Lamentablemente, y a pesar de esto, la educación rural siempre constituyó un sistema educativo postergado. Las situaciones de contexto que promovieron este escenario parían de la falta de conocimiento respecto a la ubicación de las escuelas; a la reducción en la matrícula de las mismas; y al

magro estado y, muchas veces, hasta a la ausencia de infraestructura, lo que motivaba que las escuelas debieran funcionar en instalaciones cedidas por particulares.

A este escenario se sumaba una situación de abandono pedagógico por parte de las políticas públicas, ya que las escuelas rurales habían quedado supeditadas al trabajo y al compromiso de docentes y directores que, con mucho esfuerzo, intentaban sostener un sistema educativo relegado.

La agenda política no contuvo a la ruralidad dentro de sus prioridades educativas hasta principios de los años 2000. Una de las pocas excepciones emergió en la década del 90, con la creación de los Centros Educativos para la Producción Total (CEPT). Estos estaban fundados en una propuesta de pedagogía de la alternancia como modelo para la educación rural. La provincia de Buenos Aires lo tomó en el ámbito público mientras otras provincias lo desarrollaron desde lo privado.

Las primeras propuestas específicamente vinculadas a la ruralidad comenzaron a desarrollarse a partir del año 2002 con la creación de un postítulo en educación rural. Siguiendo esa línea, en 2006 surgió una iniciativa de conformación de agrupamientos¹ en la Provincia. Además, al año siguiente

¹ Los agrupamientos constituyen “una red de vínculos entre instituciones educativas, organizaciones y personas del medio rural e islas (públicas y privadas), cuyo propósito es trabajar conjuntamente para el fortalecimiento de la educación de niños, jóvenes y adultos en particular, y para la mejora de la calidad de vida de las comunidades rurales y de islas en general.” En “El agrupamiento como herramienta estratégica para el Desarrollo Rural e Islas,” documento N°1/2009, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. En línea. Consulta:

tuvo lugar la sanción de la Ley N°13688, que si bien no pudo ser implementada completamente, dio origen a lo que luego —desde la Nación— se aplicó en muchas provincias a través del financiamiento del PROMER.

En 2008, mediante el Decreto 1909/08 dictado el 4 de junio de dicho año, se creó, en el ámbito de la Dirección General de Cultura y Educación, el Programa de Educación para el Desarrollo Rural e Islas. El mismo encontraba su fundamento en la necesidad de potenciar el diagnóstico, desarrollo e implementación de políticas educativas y de capacitación, orientadas a la promoción y el fortalecimiento de las capacidades de la comunidad rural.

Este Programa establecía un espacio institucional cuyo objetivo era permitir el análisis de la problemática del sistema educativo rural de la provincia de Buenos Aires. Así, buscaba propiciar lineamientos de acción que favorecieran la integración de las diferentes direcciones de niveles en los contextos rurales del continente y las islas. En consecuencia, se trataba de articular políticas educativas adecuadas a la necesidad del desarrollo y arraigo de las familias, pequeñas comunidades y pueblos del interior bonaerense, claramente en consonancia con los lineamientos de la Ley N°13688.

También se señalaba la necesidad de propugnar una fluida articulación de las instituciones y los programas de educación con aquellos ámbitos de la ciencia, la tecnología, la producción y el trabajo que pudieran aportar recursos materiales y simbólicos para el completo desarrollo de la educación agropecuaria, minera, industrial y de servicios. Esta articulación debía efectuarse a través de mecanismos que garantizaran el carácter pedagógico y formador de toda práctica.

Desde sus inicios, el Programa se proponía una importante articulación con otros organismos e instituciones:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación.
- Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Fondo Argentino de Carbono.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- Comité Federal de Radiodifusión (COMFER).
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Ministerio de Infraestructura.
- Ministerio de Asuntos Agrarios.

Respecto a su estructura básica, el Programa estaba conformado por un coordinador, un equipo técnico central —que tenía a su cargo la programación, ejecución, monitoreo y evaluación de los resultados del plan de trabajo del Programa— y equipos técnicos territoriales.

Este constituiría el primer antecedente concreto de la atención de la ruralidad dentro de la agenda política de la provincia de Buenos Aires, dado en el marco de la ley de educación ya citada. A esto se le sumaría luego la refrendación del Convenio de Préstamo otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) para el PROMER a nivel nacional.

La aparición del PROMER en la política provincial

El PROMER comenzó a ejecutarse con el objetivo de respaldar la política del gobierno nacional de mejorar la cobertura, la eficiencia y la calidad del sistema educativo de Argentina y mejorar su gestión a través del fortalecimiento de la capacidad normativa, planeamiento, información, monitoreo y evaluación en los niveles nacionales y provinciales.

Este objetivo general se tradujo en los siguientes objetivos de desarrollo específico del Proyecto, expresados en su manual operativo:

- Cobertura: Mejorar la cobertura de la educación en áreas rurales de Argentina.
- Eficiencia: Aumentar el porcentaje de promoción y reducir la matriculación con exceso de edad y el porcentaje de deserción en áreas rurales.
- Calidad: Mejorar el porcentaje de alumnos en escuelas rurales que logre superar los objetivos de aprendizaje prioritario.
- Gestión: Ejecutar de forma satisfactoria los convenios bilaterales (concertados entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales) y los planes anuales.

Sus principales componentes fueron:

- Mejoramiento de la calidad y la cobertura de la educación rural: Este componente tuvo como objetivo el desarrollo y la aplicación de modelos pedagógicos y organizacionales diseñados específicamente para el contexto social, cultural y económico del ámbito rural. Los subcomponentes del mismo eran:

- a. Mejorar las condiciones de funcionamiento de la escuela rural.
- b. Expandir la cobertura y aumentar la cantidad de estudiantes egresados.
- c. Fortalecer la gestión educativa a nivel provincial.
 - Fortalecimiento de la gestión educativa a nivel nacional: Este componente aportó los recursos para la im-

plementación de las líneas estratégicas planteadas por el Ministerio de Educación para las escuelas del ámbito rural. Dichas propuestas tenían por objeto mejorar las posibilidades de pleno cumplimiento de los tramos de escolaridad obligatoria, con acciones específicas para cada ciclo. Los subcomponentes del mismo eran:

- a. Fortalecimiento de la gestión educativa a nivel nacional.
- b. Monitoreo y evaluación.

Respecto a las principales actividades que han sido financiadas por el programa —y que tuvieron una ejecución concreta en la provincia de Buenos Aires en el año 2008—, podemos señalar:

- Producción, edición e impresión de materiales de desarrollo curricular y capacitación docente.
- Provisión, para todos los niveles, de bibliotecas institucionales, videotecas institucionales, útiles escolares, laboratorios, juegotecas y equipamiento multimedia-informático.
- Diseño e implementación de proyectos escolares vinculados al desarrollo local.
- Mejoramiento de servicios básicos (energía eléctrica y agua) y obras de infraestructura en los establecimientos educativos rurales.

- Desarrollo de materiales pedagógicos y asistencia técnica para profundizar las acciones del Programa Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe.
- Producción de programas de televisión con contenidos para las escuelas rurales.
- Relevamiento de escuelas rurales.
- Realización de estudios especiales.
- Programas de capacitación docente en concordancia con los objetivos del Proyecto.

El PROMER y la vinculación provincial

Con la Dirección de Educación Rural recién establecida y el PROMER respaldado por la firma del Convenio de Préstamo, se inició entre ambos una interrelación. Los dos perseguían los mismos objetivos, con lo cual se fue generando una vinculación particular en la que los roles definidos podrían resumirse de la siguiente manera:

- La Dirección de Educación Rural era quien tomaba las decisiones políticas respecto a las acciones y medidas a aplicar en la Provincia y la que establecía vínculos con los integrantes de las diferentes direcciones.
- El PROMER, con la reciente estructura conformada por la Coordinación Provincial del Proyecto (CPP) con

base en la Unidad Ejecutora Provincial (UEP), funcionaba casi únicamente como modo de financiamiento de las acciones definidas y organizadas por la Dirección de Educación Rural. Prácticamente no realizaba aportes a esos lineamientos y tampoco tenía en cuenta sus propios objetivos específicos.

Con esta estructura se perdía la rica interrelación que hubiera podido darse entre ambos equipos provinciales, la Coordinación Nacional del programa y las restantes provincias. Sinergia que pudo lograrse con el tiempo y a la cual nos referiremos más adelante.

Una de las principales debilidades de esta primera etapa fue la tensión que se generó, entre el área de la Dirección de Educación Rural y el área financiera conformada en la UEP, por no observarse las normativas del programa al momento de decidir la ejecución del mismo. Las políticas se llevaban a cabo, a nivel pedagógico, independientemente de los objetivos del PROMER y, a nivel financiero, ignorando el estricto conjunto de reglas planteado en sus instructivos.

Esta situación no permitió que se pudieran aprovechar al cien por ciento los recursos disponibles en el Proyecto para las diferentes líneas. No había interrelación fluida y esto también generaba un malestar con la Coordinación Nacional.

Fue a partir del año 2010, con el cambio de coordinación del PROMER —sostenido en políticas que comenzaron a prio-

rizar las acciones concretas del mismo—, cuando el programa comenzó a tomar entidad.

Con el correr del tiempo, se fueron encontrando soluciones operativas para las distintas problemáticas asociadas a la ejecución de las líneas de acción del Proyecto; la estrategia principal fue ir cambiando estructuras comunicacionales, provocando así una mejora en los vínculos institucionales. Fue de vital importancia comenzar con una serie de reuniones, en las cuales se convocó a los representantes de las distintas direcciones de enseñanza (Inicial, Primaria, Secundaria, Especial, Interculturalidad, Agraria, Coordinación del Ámbito de Islas), de Planeamiento y Estadísticas y de la UEP.

Con los años, y basándonos en la ejecución del programa, se ha reflejado claramente —tanto en términos físicos como financieros— el fruto del trabajo coordinado y en equipo. Esto fue fundamental para el logro de objetivos comunes, sin dejar de destacar, obviamente, los desafíos pendientes y la oportunidad de mejora continua.

CAPÍTULO III

La ejecución del Proyecto

Breve explicación de las líneas de acción específicas del PROMER

Retomando las actividades principales fomentadas por el Proyecto, a fin de dar curso a cada uno de sus componentes en el marco de los objetivos del mismo, haremos un repaso de aquellas que efectivamente se han ido desarrollando a lo largo de los años de su gestión.

Capacitación docente

Una de las líneas que más se ha desarrollado desde el comienzo de la implementación del programa ha sido la de la capacitación docente. La misma se llevó a cabo a través de varios encuentros con los diferentes interesados, junto con la producción, edición e impresión de materiales de desarrollo curricular. En su planificación intervinieron cada una de las direcciones de nivel.

En un principio, se realizaban eventos conjuntos en los que participaban los tres niveles educativos. Con el transcurso de los años comenzaron a separarse, a fin de trabajar más específicamente las líneas que concretamente hacían al interés de cada uno.

Respecto a las temáticas desarrolladas en los encuentros se tuvieron en cuenta para su programación: los intereses particulares de la política educativa provincial, los objetivos generales del programa y los dispositivos que este ya tenía predeterminados y por nivel.

Estos dispositivos vinieron a complementar la entrega de mobiliario, equipamiento e insumos que el PROMER realizaba. A modo de ejemplo, podemos mencionar las capacitaciones para docentes de sala de multiedad de Nivel Inicial en las que se utilizaron kits de juegotecas entregados por el programa.

Si bien en los párrafos anteriores hemos hecho mención a los tres principales niveles educativos, estas acciones han

sido también destinadas al desarrollo de capacitaciones y asistencia técnica para profundizar las actividades del Programa Nacional de Educación Intercultural y Bilingüe, que es transversal a los tres niveles. Así, desde este programa se contrataron dos asistentes técnicos para la realización de un relevamiento provincial sobre alumnos descendientes de pueblos originarios, lo que posibilitó la compra de bibliotecas con material específico y la promoción de varios encuentros provinciales. De todas maneras, es una de las grandes cuentas pendientes que ha tenido el PROMER, ya que ha reflejado la falta de estructura formada en la Provincia en tal sentido.

Observando la evolución histórica de esta línea a lo largo de los años de ejecución, podemos señalar un aumento de los recursos destinados a la capacitación y fundamentalmente a los docentes. Dicha evolución se refleja en términos cuantitativos de la siguiente manera:

	IMPORTE ABONADO	CANTIDAD DE CAPACITACIONES
2008	\$114.906,00	9
2009	\$388.020,45	38
2010	\$1.253.214,54	23
2011	\$970.295,56	21

2012	\$785.740,29	18
2013	\$874.470,32	13
TOTAL	\$4.386.647,16	122

Respecto a las escuelas participantes, su incorporación en las capacitaciones ha sido coherente con su ingreso al universo beneficiario del Proyecto. A saber:

NIVEL	2007	2008	2009	2010	2011
Inicial	154	407	590	590	1120
Primario	336	591	1515	1515	1817
Secundario	272	377	385	385	523
TOTAL	762	1375	2490	2490	3460

Por lo tanto, podemos concluir que la totalidad del universo PROMER participó por lo menos de una capacitación durante el transcurso del programa.

Equipamiento

A lo largo del Proyecto, se ha llevado a cabo la compra de diferentes materiales, tanto a nivel nacional como a nivel provincial. En el primer caso, 1.709 establecimientos de la provincia de Buenos Aires (repartidos en 122 distritos) se vieron beneficiados con las entregas. Estas abarcaron gran cantidad de productos, como por ejemplo:

BIENES	AÑO DE ENTREGA
Televisores	2008 y 2010
Computadoras	2008 y 2010
Estabilizadores de tensión	2008 y 2010
Impresoras	2008 y 2010
Grabadoras de DVD	2010
Muebles de biblioteca	2010
Mesas de PC	2010
Reproductores de audio	2010
Sillas de PC	2010

A nivel provincial, si bien se han llevado a cabo diversos procesos de compra, que detallaremos a continuación, no se han alcanzado los niveles de adquisición deseados. Esto se debió a que a la aplicación de la normativa específica del programa se le contrapuso la realidad del mercado (sobre todo en lo que tiene que ver con los tiempos y el impacto del paso del mismo en las condiciones de compra), la incorporación tardía de un responsable específico que se encargara de estos proyectos, y la escasez de recursos humanos que le sirvieran de soporte (dado que la mayoría estaban sumidos en tareas administrativas que, por su nivel de requerimiento normativo y el tamaño de la Provincia, les insumieron cantidad de tiempo a lo largo del Proyecto).

De hecho, una de las compras más importantes que han quedado pendientes, luego de una tarea de estudio de necesidades detalladas y del complejo armado de la documentación correspondiente, ha sido la compra de juegos de patio para jardines.

La tarea a la que se hace referencia involucró la participación de diversos actores que nos dieron información y colaboraron con los equipos para determinar cuáles eran las necesidades y las mejores opciones que brindaba el mercado para satisfacerlas. Se realizaron estudios que permitieron definir el tipo de juegos (se escogieron los integradores) y el tipo de materiales de los mismos, contemplando siempre el presupuesto asignado. Asimismo se determinó que, en una primera instancia, la compra involucraría a las

instituciones donde los niveles Inicial y Primario comparieran el establecimiento, con el fin de abarcar una mayor cantidad de alumnos.

Cuando el equipo estaba lo suficientemente consolidado como para comenzar a realizar este tipo de proyecto, el PROMER comenzó la etapa de reasignación de fondos pendientes de ejecución en las diferentes provincias —a fin de llegar al cierre del mismo con los fondos suficientes para cumplir cada uno de los requerimientos—, por lo que la compra de juegos para los jardines terminó quedando fuera del financiamiento.

Siguiendo una coherencia en la evolución del programa, las adquisiciones que han comenzado a realizarse desde 2010 son:

- En el año 2010 se ha realizado una compra de útiles escolares por \$1.465.125,77 para 3.094 escuelas beneficiarias y una pequeña adquisición de libros para la Biblioteca de Educación Intercultural Bilingüe por \$4.929,95.
- En el año 2011, y correspondiente al crecimiento del equipo de trabajo en la Provincia, se adquirieron tres computadoras para uso de la CPP por un total de \$12.510.
- En el año 2012 se decidió adquirir equipamiento audiovisual —integrado por 2 proyectores multimedia, 2 pantallas trípode y 1 equipo de sonido portátil— a fin de que los mismos pudieran ser utilizados en las diferentes capacitaciones que se realizarían en el programa, evitando de este modo el gasto reiterado en el alquiler de equipos. A su

vez, en ese mismo año se adquirieron 2 *notebooks* —que complementaban el anterior equipamiento y servían a la CPP en los diferentes encuentros celebrados a lo largo del país en el marco del Proyecto— y 1 escáner.

- En el año 2013, y a pesar de que no se habían planificado nuevos procesos de adquisición considerando que en diciembre de dicho año se producía el cierre del programa, se pudo dar respuesta a la necesidad de 6 establecimientos que albergaban alumnos de noche. Se compraron: 230 almohadas, 111 camas cuchetas, 120 colchones, 180 frazadas, 30 juegos de sábanas, 8 mesas para computadora, 18 armarios metálicos, 100 sillas, 120 bancos para comedor, 12 muebles de biblioteca, 40 mesas dobles para aulas y 23 mesas para comedor.

Fondo de Mantenimiento

En el marco del subcomponente “Mejoras en las condiciones de funcionamiento de la escuela rural”, se facilitó el financiamiento de costos de mantenimiento en las escuelas participantes del Proyecto, a fin de brindar estándares de infraestructura mínima. Este fue un subsidio para aplicarse total o parcialmente a la realización de pequeñas reparaciones, a la compra de algún componente del edificio, a la instalación de servicios y/o a la contratación de seguridad.

Durante el PROMER, este fondo se ha entregado en dos oportunidades. En el año 2010 se repartió a 1.501 escuelas, recibiendo \$1.000 cada una. Esto se ha llevado a cabo con éxito, ya que del \$1.501.000 correspondiente, se ha conseguido ejecutar \$1.499.000 a pesar de las grandes distancias en la Provincia.

En el año 2011, con base en la experiencia de la entrega anterior, se instrumentó la ejecución del Fondo de Mantenimiento II, que en esta oportunidad abarcaba 2.429 escuelas y otorgaba \$2.000 a cada una. A fin de llegar al total de los establecimientos beneficiarios y cumplimentar con la totalidad de los requisitos administrativos reclamados, se decidió incorporar a los Consejos Escolares. La experiencia resultó exitosa, ya que se pudo llegar a las escuelas con mayor eficiencia, brindándoles un referente territorial cercano y en contacto permanente con la administración del Proyecto.

Obras de infraestructura

Esta línea, destinada a obras de infraestructura y mejoramiento de servicios básicos (energía eléctrica y agua), comenzó a ejecutarse a partir del año 2010 con obras mayormente de refacción, menores a \$75.000 cada una.

Con el transcurso de los años se comenzaron a licitar obras mayores, teniendo el pico máximo de ejecución —tanto física como financiera— en 2012, año a partir del cual ya no se realizaron nuevas contrataciones al acercarse el cierre del programa.

En total se han llevado a cabo 90 obras que han cubierto 51 distritos. Financieramente podría resumirse la ejecución del siguiente modo:

AÑO	IMPORTE ABONADO
2010	\$2.075.753,29
2011	\$7.860.988,52
2012	\$37.478.493,44
2013	\$13.224.631,05
2014	\$645.491,66
TOTAL	\$61.285.357,96

Si bien esta línea de acción refleja una baja cobertura respecto al total del universo de escuelas en la Provincia, se debe tomar en cuenta que recién se comenzó a ejecutar, como señalamos anteriormente, tres años antes del cierre del préstamo. Considerando esta situación, si bien está claro el desafío para una futura implementación de la segunda parte del PROMER, podemos considerarlo como una evolución positiva.

Plan de Mejoras Institucionales

Fue una línea destinada solo a escuelas de Nivel Secundario, a fin de que las mismas llevaran a cabo un proyecto que cubriera necesidades de la comunidad educativa. Esta línea estaba integrada por dos componentes fundamentales: horas institucionales y gastos operativos. El PROMER se encargó de financiar solamente lo concerniente a gastos operativos y su correcta ejecución de acuerdo al instructivo correspondiente.

Respecto al monto otorgado a cada establecimiento, el mismo dependía de la matrícula respectiva:

- Hasta 50 alumnos: \$3.500.
- Entre 51 y 100 alumnos: \$4.500.
- Entre 101 y 200 alumnos: \$5.500.
- Más de 200 alumnos: \$6.500.

Durante el año 2011 se acreditó a 102 escuelas un monto total de \$556.000 y en 2012 se otorgó a 30 nuevas escuelas, y a otras 16 que ya habían recibido su cuota, la suma total de \$226.000.

Proyectos Escolares de Base Local

A partir de la relevancia que poseen las escuelas, no solo como ámbitos formativos en contenidos curriculares, 45 es-

tablecimientos rurales fueron seleccionados para desarrollar Proyectos Escolares de Base Local, donde se buscó afianzar la propuesta de transformar la escuela rural en un agente de desarrollo productivo regional.

Esta línea recién se comenzó a desarrollar en la Provincia en el año 2012, abonándose \$4.000 a cada uno de los establecimientos beneficiarios (monto total desembolsado: \$135.000 en 2012 y \$45.000 durante 2013).

Sin dudas constituye una experiencia piloto por demás enriquecedora y a la vez una cuenta pendiente para la nueva etapa por comenzar del programa. Particularmente, durante el evento de cierre convocado por la CPP, se invitaron a diversas escuelas que habían llevado a cabo estos proyectos de desarrollo. La experiencia fue gratificante al observarse el impacto que habían tenido las pequeñas acciones financiadas en cada uno de los establecimientos.

Honorarios

Esta línea estuvo destinada a servicios de consultoría que hicieron posible la ejecución del PROMER en la Provincia. A lo largo de los años se han financiado, por un lado, los honorarios de los consultores contratados para llevar a cabo el Relevamiento de Escuelas Rurales en 2008 y parte de 2009, y, por el otro, contratos tanto para la CPP como para las diferentes direcciones de nivel. A continuación se detallan los gastos realizados anualmente para estos fines:



UEP
UNIDAD EJECUTORA PROVINCIAL

BUENOS AIRES EDUCACIÓN

BA
BUENOS AIRES PROVINCIA



Municipalidad de
GENERAL VIAMONTE
PROVINCIA DE BUENOS AIRES

RECORRIENDO NUESTROS PAGOS

Dirección Provincial de Educación Secundaria
Secundaria Nº 2 "Extensión 2021"
Paraje Zavalía – Distrito General Viamonte - Región 14

Situar al pueblo de Zavalía dentro del Circuito Turístico del Partido de General Viamonte.
Reivindicar la Cultura Mapuche y sus creencias.
Valorizar el atractivo histórico de la vida de Eva Duarte de Perón.



Creemos que fue una experiencia enriquecedora tanto para nuestros alumnos como así también para toda la comunidad de Zavalía, quien ayudó a que este proyecto se haga realidad.

A partir de esta propuesta y una vez que el producto estuvo terminado se trabaja en articulación con la Secretaría de Turismo y Cultura de General Viamonte dando difusión al trabajo realizado por los alumnos.

También este proyecto dio el puntapié inicial para que la comunidad educativa de Zavalía solicitara el Ciclo Superior Secundario, y así, nuestros alumnos pudieran culminar sus estudios en su lugar de origen.

Programa de Educación Rural e Islas
Subsecretaría de Educación
D. G. C. y E.



AÑO	IMPORTE ABONADO
2008	\$592.644,79
2009	\$545.133,00
2010	\$331.493,56
2011	\$509.975,00
2012	\$643.375,00
2013	\$540.590,35
TOTAL	\$3.163.211,70

Gastos operativos

Los mismos se destinaron a financiar viáticos, movilidad y gastos menores en los que incurrió la CPP durante la ejecución del programa. Entre 2008 y 2013 se han desembolsado \$105.245,06 en este concepto.

Resumen de ejecución

Resumiendo, desde 2008 hasta 2013 se ha costeado, entre las diferentes líneas de acción ejecutadas en la Provincia, un total de \$78.219.823,30.

Lo que deja el PROMER en la Provincia

Más allá de la ejecución concreta de cada una de las líneas de acción y de la rica interacción que se ha logrado entre la CPP y las diferentes direcciones de nivel, lo más valioso que ha dejado el PROMER, a nuestro criterio, es el sentido de “derecho” que han adquirido las diferentes escuelas rurales.

En el inicio del Proyecto, al comunicarnos con las escuelas a fin de realizar consultas relacionadas a la ejecución del mismo, los directores y docentes nos manifestaron que no conocían esta línea específica de financiamiento que los tenía como principales destinatarios y beneficiarios. Resultaban sorprendidos y agradecidos por ello. Con el correr de los años, fueron ellos mismos los que se fueron comunicando con nuestra CPP para consultar si estaban incluidos en las bases beneficiarias; si iban a ser tenidos en cuenta para nuevas entregas de materiales; para informarnos sobre otras necesidades; e incluso para proponernos nuevas ideas de líneas de acción para futuras implementaciones del programa.

Esas escuelas, que desconocían este tipo de financiamiento específico, comenzaron a sentirse incluidas y manifestaron su derecho a pertenecer a las nuevas acciones que se fueran a llevar a cabo; de esta manera fue apareciendo la sensación de que, quizás, ya habían dejado de ser un tema postergado en las decisiones de política educativa. Esto sin duda, reiteramos, ha sido lo más gratificante del Proyecto.

Desafíos pendientes del PROMER II

Con todo, aún quedan grandes desafíos pendientes. Algunos, fruto de la tardía implementación del programa en la Provincia, y otros, debido a las dificultades que supuso su implementación dado el tamaño de la misma, la complejidad de las dinámicas entre los sujetos intervinientes y la concurrencia de normas.

Con la rica experiencia que dejó la ejecución de la primera parte del PROMER, más la formación de un equipo consolidado, las relaciones establecidas con las diferentes direcciones de nivel y el conocimiento por parte de las escuelas beneficiarias acerca del programa, se pretende llevar a cabo con éxito la segunda parte del mismo, aprovechando todo lo aprendido.

Esperamos apuntar las acciones a complementar las obras que se lleven a cabo en las diferentes escuelas rurales de la Provincia, con la adquisición de mobiliario necesario para

cada una de ellas; concluir proyectos pendientes como la creación de plantas potabilizadoras; y completar las grandes licitaciones que han quedado inconclusas, como la adquisición de juegos; entre otras líneas de acción.

Es decir, capitalizando la experiencia, se buscará encarar la ejecución del Proyecto desde un nuevo ángulo, en función de las necesidades concretas de los diferentes establecimientos. Además se plantearán, con tiempo y desde la CPP, los diferentes planes de acción, a fin de tener una participación activa en la formación de presupuestos para cada año.

CAPÍTULO VI

Un enfoque desde las políticas públicas sobre la ruralidad

Como se viene desarrollando en el presente libro, la educación rural en la provincia de Buenos Aires pasó, en los últimos años, por un proceso intenso de intervención desde las políticas públicas educativas. Al mismo tiempo, la ruralidad se ve atravesada y en muchos casos resignificada por una nueva situación general, donde la escuela secundaria se transforma en obligatoria, más del 6% del Producto Bruto Interno (PBI) se vuelca en la educación, y el Estado profundiza una apuesta en la formación de sus ciudadanos donde sea que estos decidan habitar.

Es por eso que surge la necesidad, en este capítulo, de reflexionar sobre cuál es el lugar en el que nos encontramos y –sobre todo– de repensar los horizontes y nuevos desafíos que hoy este ámbito educativo plantea.

El documento “Educación rural en el sistema educativo nacional”, publicado en el año 2010 por el Ministerio de Educación de la Nación, permite ubicar algunos elementos clave que contextualizan y recuperan parte del sentido que se le otorgaba inicialmente al PROMER. Al explicitar la necesidad de un trabajo conjunto entre los diferentes equipos educativos y de acompañar acciones específicas desde este programa, el texto le adjudica un rol fundamental. Se despliega así como brazo ejecutor de una decisión política, tomada a nivel nacional, de articulación y financiamiento concreto para cada una de las provincias del país.

El documento comienza explicitando la importancia de incluir las problemáticas del contexto rural en la política educativa: “En el marco del Plan Nacional de Educación Obligatoria, las políticas para la ruralidad se constituyen en 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”. Con esta afirmación, se insta a “profundizar la mirada sobre el universo de escuelas rurales del territorio nacional, reconociendo las peculiaridades provinciales y aun zonales y locales, con el objeto de superar la más corriente atención focalizada mediante proyectos especiales que diferencian las instituciones rurales de las del resto del sistema educativo”.¹

¹“Educación rural en el sistema educativo nacional”, Resolución CFE N°109/10.

Aquí nos encontramos con una primera definición: lo rural ya no es un elemento que debe pensarse aislado, con políticas focales, sino que es sostenido centralmente como parte del sistema, y desde ese lugar debe ser trabajado con sus particularidades pero con la clara convicción de que no debe existir ninguna diferencia entre los ciudadanos de este país por el lugar en el cual les haya tocado nacer.

Avanzando en una caracterización de lo rural, es necesario, “en primer lugar, poner en tensión el concepto de ruralidad, conforme las transformaciones de nuestro tiempo”.² El análisis del agro argentino pone en evidencia la conformación de espacios de gran desarrollo tecnológico y productivo en el sector agrícola, en convivencia con zonas donde la población campesina mantiene su situación crítica de marginación. El Ministerio de Educación profundiza sobre esta cuestión al explicar y descomponer la complejidad que hoy trae aparejada la ruralidad:

Actualmente constituye un anacronismo intentar definir el espacio rural como uno y homogéneo en oposición al espacio urbano. Los destinatarios de las políticas educativas para la ruralidad habitan regiones muy diversas que incluyen grandes

En línea. Consulta: http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/109-10_01.pdf

² Ídem3.

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 [...]. La “agricultura familiar” es 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. Considerando estas definiciones y las transformaciones en el campo, actualmente la escuela rural en cualquiera de los niveles atiende fundamentalmente a los hijos de los “agricultores familiares”, en el amplio espectro mencionado. (Resolución CFE N°109/10)

Encontramos allí otra definición importante, entendiendo una parte de los destinatarios de estas políticas educativas y su posicionamiento general. El mundo rural lejos está de ser aquello que fue y así como las ciudades han ido cambiando, han crecido y se han desarrollado grandes periferias, el campo también se modificó. Esto lo retomaremos más adelante, cuando se desarrolle una doble tensión que aquí queremos presentar: por un lado, la dicotomía urbano-rural y, por el otro, la diferencia profunda que existe entre la ruralidad de la provincia de Buenos Aires y la de otras que se ubican en el noreste y el noroeste argentino.

Así, continuamos señalando la inclusión de la educación rural “como una de las modalidades del sistema educativo,

con carácter transversal a los niveles y en articulación con las otras modalidades. Este proceso está atravesando tiempos y modos de resolución diversos en las diferentes provincias”.³ Pero como política de inclusión, que se tensiona en la necesidad de garantizar los mismos derechos para un alumno ubicado en cualquier geografía, es importante rescatar las problemáticas que –según el documento del Ministerio de Educación– hacen necesaria una mirada educativa especialmente diseñada para la ruralidad:

- Dificultades históricas para lograr la atención intersectorial sostenida a las poblaciones que habitan espacios rurales alejados de ciudades o pueblos.
- Insuficiente cobertura de los niveles del sistema previamente no obligatorios.
- Carencia de respuestas educativas situadas que atiendan las necesidades y posibilidades de cada territorio, reconociendo sus particularidades. (Resolución CFE N°109/10)

Es decir que, como principales desafíos, se reconoce la complejidad que implica mantener políticas públicas permanentes en escenarios que se encuentran distantes de los grandes centros urbanos; también se destaca un tema clave como es la cobertura y la necesaria particularidad en el proceso de aprendizaje propuesto, articulándolo con el mundo cultural en el que estos establecimientos se insertan.

³ Ídem3.

Por lo tanto nos encontramos con desafíos de políticas de Estado que trasciendan en el tiempo, con demandas de infraestructura que garanticen la existencia de las escuelas (sobre todo a partir de la obligatoriedad de la secundaria) y con la necesidad de desplegar una visión pedagógica que articule la particularidad del entorno con las definiciones nacionales que establecen los parámetros educativos.

Esto que se menciona hasta aquí se relaciona específicamente con una serie de elementos vinculados a políticas de igualdad, que permitan contener a todas las escuelas rurales—incluso a las más aisladas y a las de matrícula muy pequeña— en líneas de acción (programas y proyectos que se definan para las escuelas de cada nivel, anticipando las particularidades de organización y gestión de las mismas). Entonces, la inclusión de poblaciones históricamente desatendidas por medidas gubernamentales hará posible concretar principios de justicia social y educativa.

Paralelamente, y como un componente clave, el documento ministerial reconoce el lugar de la institución escolar rural como único espacio público con presencia en todo el territorio del país, otorgándole potencialidad y responsabilidad para constituirse en referente del Estado frente a sus comunidades (especialmente las que se encuentran en situación de mayor aislamiento).

Esto es importante, ya que el Estado no sólo debe garantizar la existencia de establecimientos educativos por un principio de justicia social, sino que, en muchos casos, estos lugares constituyen el único eslabón que une a una

parte de los ciudadanos de este país. La escuela rural, entonces, no solo es el lugar en el que se debe garantizar educación, sino que, sobre todo, es la institución que articula como único lazo a sujetos que de otra forma estarían por fuera de cualquier vínculo con el Estado. Resulta relevante mencionar esto, ya que así podemos pensar que muchas otras cosas deben o pueden suceder en esos establecimientos, más allá de la necesidad de niños, jóvenes y adultos de formarse y educarse.

Por ello, es importante también recuperar lo dicho en el texto del Ministerio de Educación en relación a políticas de calidad:

- El modelo de confluencia de diferentes grados a cargo de un único maestro trabajando al mismo tiempo y en el mismo espacio (multigrado, grados agrupados, plurigrado) se ha constituido universalmente como el modelo propio de los espacios rurales con cierto grado de aislamiento y dispersión [...]. Es fundamental superar la condición de minusvalía que se le otorga y poner en consideración las lecciones aprendidas que ese nivel provee, para concebir un modelo equivalente, que posibilite diseñar alternativas para los otros niveles del sistema que actualmente requieren ampliar la cobertura: plurisalas en el Nivel Inicial o pluri años en los ciclos básicos de la educación secundaria (y su posible proyección al ciclo orientado).
- Las instancias de formación continua 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. (Resolución CFE N°109/10)

Así se deja planteada la intención de acompañar este desafío de ya no pensar a la escuela rural como una escuela incompleta, que está por ser algo más, sino de definirla, caracterizarla y potenciarla con sus particularidades, riquezas y formas de ser y de estar, que mucho tienen que ver con la historia de nuestro país y sus diferentes territorios.

De esta forma, nos encontramos con dos elementos que hoy en el campo educativo se encuentran en tensión y que aquí se manifiestan profundamente articulados: la calidad y la inclusión. Calidad educativa a partir de repensar el modelo pedagógico específico para este tipo de contextos educativos, ya no como una salida menor o transitoria a la falta de alumnos en todos los años, grados o salas, sino como un formato pedagógico con gran potencial para abordar la cuestión de la multiedad presente tanto en el ámbito rural como en el urbano. La inclusión, por su parte, refiere al desafío de sostener políticas públicas educativas en el tiempo, ampliando la infraestructura y, por ende, la cobertura; y permitiendo que más

alumnos, y en mejores condiciones, asistan y transiten por la educación rural.

Así podemos afirmar que el dispositivo emprendido desde el Estado nacional a través del PROMER –y desarrollado en la provincia de Buenos Aires junto con el Programa de Educación para el Desarrollo Rural e Islas–, más allá de las múltiples dificultades que encontró en su primera etapa de implementación, articula y potencia la educación desde estos dos pilares fundamentales, como lo son la calidad en el proceso de aprendizaje y la inclusión de cada vez más alumnos en los territorios más extensos de nuestro país.

CAPÍTULO V

Desafíos, metas y logros de la educación rural en la Provincia a partir de la implementación del PROMER

A continuación se recuperarán algunas dimensiones que permitirán capitalizar la experiencia de gestión: lo que se aprendió y lo que quedó instalado en cada ámbito a partir del paso del PROMER. Por este motivo, se parte de tres ejes que se consideran centrales:

- Primer eje: Desafíos de la ruralidad al inicio del PROMER.
- Segundo eje: Punto intermedio que se relaciona con las particularidades de la ruralidad en general —como entorno educativo— y la propia de la provincia de Buenos Aires.
- Tercer eje: Metas, logros y deudas.

Para ello, se consultó a actores que fueron clave en el proceso: la Directora Provincial de Educación Secun-

daria, Claudia Bracchi; el ex Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, Mario Oporto; el Director de la Unidad Ejecutora Provincial, Gustavo Grasso; el Coordinador Nacional del PROMER, Leonardo Palladino; y la Directora Nacional de Educación Rural, Olga Zattera. Sus aportes y definiciones se desarrollan a continuación.¹

Primer eje: Desafíos de la ruralidad al inicio del PROMER

El inicio del PROMER se vincula con el diagnóstico que la Nación realizó sobre la situación de la educación rural. Al respecto, Palladino destaca lo que sucedió durante la gestión de Daniel Filmus al frente del Ministerio de Educación de la Nación:

Había un financiamiento destinado a siete pro-

¹Todas las citas incluidas en este capítulo fueron extraídas de entrevistas realizadas por Nathalie Iñiguez y Sebastián Novomisky en el año 2014.

vincias, pero se tomó la decisión de utilizar esos recursos y preparar un programa que fuera nacional. Lo que se hizo fue un trabajo de análisis en cada una de las siete provincias, sobre los principales desafíos, las características del sistema y el entramado institucional que tenía la educación rural en cada jurisdicción. Nos encontramos con un componente muy diferente en cada una, acerca del manejo de la información y de cómo se tomaban las decisiones para implementar las distintas políticas nacionales. Luego se produjo un informe que, a la hora de la negociación con el Banco Mundial, se sintetizó presentando las principales características del sistema.

Así, el Proyecto se iniciaba con una idea general de ocuparse desde el gobierno nacional de un sector de la educación que históricamente venía siendo relegado, con deudas de todo tipo, no sólo en términos edilicios o pedagógicos sino, en muchos casos, hasta desconociendo la ubicación específica de muchas de las escuelas rurales.

Palladino recuerda que primero fueron apareciendo “necesidades de infraestructura y de equipamiento y luego otras referidas al proceso educativo, específicas de los niveles educativos. En ese momento estaba vigente la Ley Federal de Educación y es allí donde aparece el tema de la inclusión, la

necesidad de mejorar los resultados de la enseñanza, sobre todo en los últimos años de la EGB 3 rural”.

Por su parte, desde que inició su gestión en 2007, Bracchi estableció como horizonte lograr cambios profundos a partir de una nueva legislación:

Nuestro plan de trabajo era la implementación de las leyes de educación nacional y provincial que, en primer lugar, establecen a la educación como derecho social, al conocimiento como un bien público y al Estado como garante de generar las condiciones materiales para que esa obligatoriedad suceda. Hay otras leyes importantes, como la Ley de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Este cambio normativo es un cambio de paradigma cultural, porque esta última ley permite entender a los niños, a las niñas y a los adolescentes como sujetos de derecho.

Allí encontramos un primer punto de apoyo para reconocer el contexto en el cual comienzan a desarrollarse muchos de los procesos hasta aquí mencionados. Estos se sostienen en importantes cambios normativos a nivel nacional, que no solo modifican los trayectos formativos de los alumnos — como puede ser el caso de la Ley de Educación Nacional o

su equivalente provincial—, sino otros marcos que desde un lugar más amplio articulan y potencian la ampliación de derechos, como parte también de un espíritu de época.

En ese sentido, el punto de partida del PROMER no sólo se apoya en cuestiones específicas sobre educación rural, sino fundamentalmente en un contexto en el cual se repiensa la educación, la niñez y la adolescencia. También se le puede sumar el rol redefinido de los medios de comunicación en una sociedad democrática, las problemáticas respecto del género, y otras temáticas que en las últimas décadas venían siendo relegadas.

Con todo, es importante destacar que el cambio de normativas no garantiza su implementación inmediata, como si se tratara de una secuencia lineal. En relación a esto, Bracchi señala:

Cuando analizamos la escuela secundaria claramente vimos que surgió para otro proyecto político. Por ello, una de las primeras decisiones estuvo centrada en hacer una escuela para todos, ya que fue pensada para unos pocos. Es decir, había que generar las condiciones para la obligatoriedad. Pero el cambio central implicaba no solamente un desafío de cobertura —llegar a más lugares o abrir más escuelas—, sino transformar un sistema que por mucho tiempo fue pensado como inclu-

sivo para algunos pero expulsivo para otros. Un sistema en el cual no todos tenían los mismos derechos y, por lo tanto, no eran reconocidos como destinatarios de una propuesta pedagógica que los interpelase y los contuviese.

Haciendo una mirada más abarcadora, se puede decir que la nueva secundaria irradió cambios hacia todos los elementos que forman parte del hecho educativo. Es decir, los dispositivos de capacitación que acompañaron al programa (donde se trabajó fuertemente con un muy alto porcentaje de escuelas rurales de la Provincia) también tuvieron que hacerse eco de lo que implica la obligatoriedad. En consecuencia, estuvieron orientados en muchos casos no solo a capacitar en contenidos y temas específicos, sino en nuevas formas pedagógicas para abordar la complejidad de un aula que se abre; de una sala que recibe a esos otros que durante muchos años estuvieron excluidos y ahora se toma la decisión política de integrar.

Por ello, se retoma la experiencia de lo sucedido en la secundaria porque permite articular parte del sentido general del proceso en el que, comenzando con nuevas leyes y procesos de transformación del sistema educativo,

Por ello se retoma la experiencia de lo sucedido en la secundaria, porque permite articular parte del sentido general del proceso de transformación que experimentó el sistema

educativo, comenzando por nuevas leyes. El desafío no solo residía en acompañar desde el PROMER algunas modificaciones o acciones focales sobre la ruralidad, sino en ser parte de un proceso más amplio donde la educación pública estaba intentando transformarse.

En la recuperación del contexto, es importante precisar que existen particularidades en las normativas educativas, y por esto Zattera explica:

Hay una primera diferencia entre la ley provincial y la ley nacional. Para la ley nacional la definición de modalidad de sistema atiende integralmente las necesidades de las poblaciones que viven en contextos rurales, lo que le da a la educación rural el carácter de transversal. Por lo tanto, trae aparejado el reconocimiento de un lugar en el sistema, porque, hasta alrededor del año 2004, la ruralidad es atendida o por programas específicos o por políticas compensatorias; es decir, está reconocida desde la pobreza y no desde la condición de ruralidad. La ley provincial identifica directamente a lo rural como contexto, lo que trae aparejadas decisiones y corre el foco de la discusión. El tema es si es necesario definir un subsistema rural o no. Desde Nación consideramos que no, porque justamente va en

detrimento del contexto sobre el cual se pretende intervenir.

De allí surge la exigencia de pensar profundamente en la tensión que surge entre la particularidad de la ruralidad, dentro de sus características específicas, y la necesidad de articularse con los marcos generales propuestos desde el Ministerio de Educación de la Nación. En ese sentido, Zattera aporta la idea de “diseñar, desde la política pública, especificidades reconociendo las particularidades de las instituciones, pero en el marco de que todas las instituciones están influidas por su contexto y tienen que garantizar los mismos propósitos, los mismos espacios de formación, la misma oferta de niveles. Corresponden las mismas responsabilidades y concreciones de derechos que a cualquier otra institución del sistema. En el caso de la provincia de Buenos Aires, por la dimensión de su territorio, la diversidad es la regla”.

Por lo tanto, otro de los desafíos que acompañó desde el inicio al PROMER fue articular la particularidad del contexto rural —atendiendo sus especificidades— pero sin dejar de lado los marcos generales de la educación, las políticas nacionales y los horizontes de aprendizaje previstos.

Como se mencionó anteriormente, un salto importante que atravesó la ejecución del Proyecto fue el paso a una secundaria obligatoria y, con ello, el necesario cambio de sentido que debía tener el espacio de formación para incluir, sin distinción, a

todos y a todas. La ruralidad pasaba así de una situación históricamente desfavorecida a un lugar en el que se debían articular nuevamente diversas perspectivas. Por un lado, el nuevo rumbo que debía tener la secundaria obligatoria y, por el otro, cómo pensarla en contextos particulares.

Sin embargo, a pesar de los elementos específicos de cada nivel educativo y su contexto, los propósitos que persiguen las leyes de educación aparecen como ejes transversales. De acuerdo con Bracchi, estos son: “Formar a los jóvenes para la ciudadanía, para el trabajo y para seguir estudiando. La primera definición de política educativa es formar para la ciudadanía en el presente y no para cuando esos jóvenes sean adultos”. Sobre la búsqueda del logro de esos objetivos, la Directora Provincial de Educación Secundaria recuerda:

Teníamos grandes desafíos, tanto en la ruralidad como en lo urbano. Eran desafíos para una nueva escuela secundaria que surgió en el siglo XIX, donde principalmente su colectivo docente se formó en el siglo XX y donde sus estudiantes son del siglo XXI, por eso la escuela secundaria se encuentra en tensión. En ese sentido comenzamos a trabajar en tres ejes que atravesaron todas nuestras decisiones de política educativa. Los cambios en la secundaria tenían que atender las trayectorias educativas de los estudiantes y no debían afectar

los derechos laborales de los docentes y, como éramos respetuosos de las historias institucionales, a la vez había que conformar una escuela secundaria de seis años donde había ex polimodales o ex secundarias.

Hasta aquí, se describe el desafío que implicó un cambio de esas características, ya que no solo se modifica el tipo de relación entre los niveles, sino que se extiende la obligatoriedad. Es allí donde el sistema debe ampliar la cobertura para llegar con oferta educativa a todos los rincones, ya que el Estado debe garantizar el cumplimiento del derecho a la educación. Pero ese fue sólo el comienzo de la transformación. Luego, cuenta Bracchi, “nos planteamos el tema de los diseños curriculares y desarrollamos una clara política de inclusión: trabajar el tema de salas maternas en escuelas secundarias; abrir puertas de educación secundaria en todas las instituciones que tuvieran adolescentes privados de la libertad; y también empezar a trabajar el tema de la ruralidad”. Sobre esto último, profundiza:

Cuando uno trabaja el tema de la ruralidad, hay una gran historia en nuestra provincia de Buenos Aires sobre la enseñanza rural para la escuela primaria, y eso obedece a que la obligatoriedad de la escuela primaria es parte de la Ley N°1420. Teníamos un primer desafío:

la creación de ofertas de educación secundaria en las zonas rurales, en las zonas de islas y en las zonas o en los barrios alejados de las grandes ciudades donde no las había, porque nuestro eje era acompañar las trayectorias educativas de los estudiantes. Había familias que por su propia historia o por sus posibilidades socioeconómicas lograban que sus hijos, aun trasladándose hasta el pueblo más cercano, siguieran estudiando; pero había otras que, al no tener esas posibilidades, terminaban la escolaridad en la primaria. Entonces, el desafío para nosotros era crear la oferta de educación secundaria en lugares donde no existía, y donde quizás sólo había uno, dos o tres estudiantes, también por una cuestión de arraigo.

Ese es en parte el panorama en el cual el PROMER comienza a ejecutarse y que, por supuesto, no puede pensarse por fuera de estos marcos generales. La ruralidad en la provincia de Buenos Aires es un componente dentro del sistema educativo, constitutivo de su historia pero también paradigmático, ya que se contrapone con una atención focalizada en los grandes centros urbanos, donde la población se encuentra densamente concentrada.

Para comprender aún más el panorama educativo bonaerense, Oporto comparte una interesante reflexión que habla de los contrastes y los desafíos para el sistema:

Por un lado, educar en la extrema pobreza del conurbano, con escuelas superpobladas, falta de lotes, imposibilidad de horarios, gran cantidad de alumnos que concurren y, al mismo tiempo, lograr calidad educativa. Y, por otro, el gran problema de educar en el aislamiento, de educar a aquellos hijos de las familias que viven en el ámbito rural. En muchos casos viven situaciones de despoblamiento, de migración interna, de movilidad permanente y hasta hay escuelas de un solo alumno. Dar el servicio ahí es muy destacable pero no resuelve el tema de la sociabilización, de las distancias y del permanente déficit de la electricidad, del agua potable y de los caminos rurales.

Frente a esta realidad, el diagnóstico del ex Director General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires es que “el sistema educativo bonaerense tiene dos prioridades extremas: el aglomerado pobre y el aislamiento rural”. En esta frase sintetizadora se reúnen los dos polos de uno de los inconvenientes centrales de la educación:

las escuelas de matrícula mínima —que llegan a tener un solo alumno— y los establecimientos donde concurren más de 2.000 estudiantes, sobre todo en el nivel secundario.

En tren de contrastes y paralelismos, Oporto continúa con el análisis:

Habitualmente se tiende a comparar la provincia de Buenos Aires, sus resultados educativos y su organización educativa, con la Ciudad de Buenos Aires, y ésta es una ciudad que no tiene ruralidad; no se la puede comparar ni con el esfuerzo de cobertura ni con lo presupuestario. El esfuerzo presupuestario es cuando la provincia de Buenos Aires debe pagar la ruralidad a los docentes, el transporte, el mantenimiento de las escuelas; es decir, el mundo rural lleva a la provincia de Buenos Aires a un esfuerzo presupuestario, organizativo, logístico y pedagógico que la Ciudad de Buenos Aires no tiene.

Esto establece la pauta del grado de amplitud que se debe tener al pensar las políticas educativas provinciales, dado que las escuelas unialumno deben ser atendidas de la misma manera que aquellas de concurrencia masiva y de alta conflictividad social. En este panorama, la ruralidad no es solo un

contexto, sino uno de los extremos de un sistema educativo de enormes dimensiones.

Continuando con el desarrollo de las problemáticas encontradas al inicio del PROMER, hay situaciones objetivas que ayudan a entender la situación general y a ver la necesidad de políticas públicas que intervengan en el escenario de la educación rural. En este sentido, Oporto ilustra: “Teníamos quinientas escuelas sin electricidad; la dificultad que provoca el aislamiento en el mundo rural no es muy visible en la opinión pública, porque estas quinientas escuelas con falta de electricidad, con un promedio de diez alumnos por cada una [unos cinco mil alumnos en total], no llegan a ser tres escuelas del conurbano”. Otro elemento a tener en cuenta es la falta de escuelas rurales de gestión privada, lo cual, según Oporto, acentúa la presencia del Estado. Pero, al mismo tiempo, deja al descubierto una verdad, y es que “cuando se hace la fácil cuenta de que la escuela privada es más eficiente o más barata, todo es una falacia enorme, porque la escuela privada solo aparece donde hay rentabilidad”.

Esto recupera la necesidad de un Estado presente, que retome la educación como una política central de inclusión y de formación del sujeto, para que pueda plenamente ser parte de una nación.

Segundo eje: Particularidades de la ruralidad en la provincia de Buenos Aires

En este segundo apartado, se hace foco sobre la tensión entre la ruralidad como entorno educativo general y aquella específica de la provincia de Buenos Aires, con el fin de delimitar las particularidades que hacen a esta última.

Como se mencionó anteriormente, el sistema educativo bonaerense posee extremos, en uno de los cuales encontramos a la educación rural, con escuelas unialumno y aulas plurigrado o pluriaño. Pero ese mismo contexto no aparece en otras provincias, ya que los establecimientos se encuentran a tan solo unos kilómetros de los pequeños poblados y a pocos más de las ciudades.

Respecto a las semejanzas, Zattera cuenta que “recorriendo la diversidad de ruralidades, hay un elemento que define esos espacios: pocos habitantes en una determinada zona implica pocos chicos y de diferentes edades. La idea de que hay una escuela que es más pequeña porque atiende menos chicos y que, por lo tanto, tiene una planta funcional reducida, señala que hay un modo de organización de las instituciones coherente con las características sociohistóricas de estos territorios”. Referido a este punto de la dispersión, agrega que “ya en la Ley N°1420 se mencionan las escuelas ambulantes en las campañas, por lo tanto, la importancia de esta visibilización es el hecho de reconocer, desde el inicio del sistema,

un modo de organización propio para el campo que sigue apareciendo en muchas partes de la legislación”.

En relación a esta cuestión de la dispersión geográfica que caracteriza a la educación rural, y en combinación con la implementación de la nueva secundaria y su obligatoriedad, Bracchi explica cómo se resolvieron ambas partes de un mismo problema de gestión educativa: “La resolución que se tomó para construir la secundaria en una determinada localidad, con su obligatoriedad, impactó en la transformación de la estructura del sistema. A partir de ese momento, las decisiones fueron dando respuestas a una tensión entre dos polos; uno fue el traslado de los alumnos y otro fue la localización de los niveles educativos en cada territorio”. Acerca del traslado, una cuestión que podría presentarse como obstáculo y vulneración del derecho a la educación, la funcionaria puntualiza que se priorizó “llevar a los chicos desde la que era su escuela primaria hasta una escuela secundaria que estuviera asociada. Había una definición territorial de vincular ambos niveles. Para que fuera efectiva había variedad de respuestas, desde combis hasta remises, que la Provincia se comprometió a sostener”.

Posteriormente, una vez que se logró articular el nivel primario con la escuela secundaria más cercana, el desafío quedó en manos del docente. Bracchi se refiere a la importancia de ese rol:

Es necesario que el docente pueda organizar un aprendizaje que combine la diversidad entre los chicos. Seguramente será más diverso un grupo de cuarto grado urbano con 35 chicos (de los cuales algunos tienen la edad correspondiente, otros sobre edad, algunos son migrantes internos, otros son migrantes de países limítrofes y otros son migrantes de países extraoceánicos) que una escuela que tiene tres, cuatro u ocho chicos, de los cuales cinco son hermanos o primos. El plurigrado es la forma de organización del aula que viene de la mano de esa baja matrícula en la escuela. Es un maestro que enseña a un conjunto de chicos que están matriculados en distintos años.

Siguiendo con los aportes de la Directora Provincial de Educación Secundaria, a la atención pedagógica sobre grupos heterogéneos en edades, experiencias previas, etcétera, “se le suma la necesidad de tomar decisiones didácticas; el hecho de que cada alumno, al cabo del ciclo lectivo, debe tener cumplidos unos propósitos curriculares diferentes, señalados por las normas federales. Con lo cual, esta doble diversidad requiere de un maestro que sepa la programación didáctica, de igual manera que los demás docentes, pero además debe tener muy en claro cuáles son las variables que va a tener que considerar para su planificación”.

A partir de estas definiciones, se comprenden claramente las múltiples variables que atraviesan a la educación rural en la provincia de Buenos Aires. Al respecto, Bracchi amplía: “Si nosotros analizamos el territorio bonaerense, vemos que tiene la paradoja de poseer una gran impronta rural y, a la vez, su población se concentra en las zonas urbanas. La clave para nosotros fue el tema del arraigo. Porque también era necesario que los jóvenes tuvieran la posibilidad de tener una oferta cercana a sus familias y desde allí es que empezamos a trabajar la ruralidad”.

Los desafíos también aparecieron frente a la obligatoriedad, porque se debía garantizar la presencia de oferta educativa, o generar las combinaciones necesarias entre instituciones, para que todos los egresados de la escuela primaria tuvieran cerca una oferta de nivel secundario. Bracchi destaca el resultado obtenido:

Esto generó que aquellos chicos que no habían tenido la posibilidad de continuar estudiando, la tuvieran, y también que los que habían empezado en el pueblo, y que no lo habían podido sostener, ahora se incorporasen. En este sentido tuvimos un gran debate y un gran trabajo de análisis, porque la historia del pluriaño implica la conformación de escuelas y su desarrollo curricular. Investigamos sobre el pluriaño en la escuela

primaria y allí nos encontramos con el segundo desafío, que no era solamente crear la oferta, sino cómo generar condiciones de enseñanza cuando nuestro grupo de estudiantes tenía diversas edades y diversos recorridos escolares.

En términos de estructura curricular, completa la funcionaria, faltaba avanzar con los nuevos diseños, dado que los del ciclo básico ya se estaban implementando:

Allí es donde se hizo el trabajo de construcción colectiva con los docentes y fue el paso cualitativo para poder generar las condiciones sobre la enseñanza de las materias, donde se potenciara lo que pauta el diseño curricular, pero que fuera en la misma aula donde se construyera el conocimiento y la enseñanza para las necesidades del año y para las diferentes edades. Teníamos distintas opciones pedagógicas y se eligió dividir el aula según el grupo de alumnos. Por tal motivo el PROMER significó para nosotros la posibilidad de encuentros de trabajo que permitieran generar condiciones de producción y revisión curricular.

Para continuar desarrollando las políticas que se llevaron a cabo en torno a la educación rural, Bracchi define los diseños curriculares:

Son aquellos saberes socialmente valorados que cada una de las materias tiene y que deben ser enseñados en una escuela. Los establece el Estado como contenidos a enseñar. Nosotros entendemos a la educación como derecho social, al cual le corresponde generar las condiciones para que un estudiante de la provincia de Buenos Aires, de una escuela del centro o de una escuela rural, esté en la escuela de islas, o en el barrio más alejado, pueda tener la misma enseñanza, con la misma calidad y equidad. Esto implicaba un gran desafío, no sólo porque los desafíos para el tema de la ruralidad fueron muy importantes, sino porque, principalmente, la obligatoriedad implicaba una gran presencia del Estado dando respuestas a distintas situaciones. Porque crear oferta de educación secundaria en algunos lugares, donde a veces era más la cantidad de profesores que de chicos, es también una discusión política. Nuestra definición es que lo presupuestario no debe definir la política, sino la política definir el presupuesto.

En concordancia con las palabras de Bracchi sobre los desafíos inherentes a la particularidad del ámbito rural, Zattera afirma que “es necesario reconocer cuáles son las condiciones que pone el contexto en la institución para poder hablar de la ruralidad y poder superar la dicotomía con lo urbano. Hay que tener en cuenta que, en su trayectoria profesional, el docente va a tener espacios de soledad en la toma de decisiones. Aunque sabemos que es la política pública la que debería consolidar otras formas de encuentro con otros docentes, y por eso es importante la conformación de los agrupamientos”. Para la especialista, esta forma de organización áulica que tiende a reconocer que el maestro está solo, es una respuesta que está proliferando:

Esta es la forma de resolución que se está tomando en muchos países, con distintos nombres. En algunos lugares se llama zona educativa; en otros, centros rurales; en nuestro caso, agrupamientos; en Chile, microcentros. Son distintas denominaciones pero todas tendientes a la conformación de unas unidades mayores que trasciendan a la escuela; donde cada una de ellas mantiene su autonomía y su identidad, pero tiene alternativas sostenidas de encuentro entre los docentes de un mismo nivel para reconstruir algunas redes que seguramente están

establecidas. Hablamos del aislamiento relativo porque uno ve la escuela y alrededor no ve nada, pero no hay ninguna escuela que esté en el medio de la nada, porque al menos están los lazos familiares construidos; el maestro entra y sale de la escuela y éste hace de vaso comunicante con otros territorios, entre ellos el urbano donde seguramente vive. No obstante, el intercambio de saberes y de experiencias es necesario, tanto para el desarrollo profesional de los docentes como para la ampliación de horizonte de los chicos y para la conformación de redes más sólidas en términos comunitarios.

Si se tiene en cuenta que la política define lo presupuestario y que la consigna es lograr la inclusión de todos y todas, es posible pensar en sostener una escuela aun donde haya escasa matrícula. Conjugando este punto con el de los agrupamientos, Zattera comparte la experiencia frente al desafío de la inclusión en el contexto de la ruralidad:

Cuando empieza el PROMER, como ya había lugares donde estaban identificados los agrupamientos, la primera propuesta fue recuperar los que estuvieran en ejercicio, aunque fuera informalmente, y formalizarlos; levantar las re-

des efectivamente construidas en el territorio y formalizarlas para que hubiera un espacio de reconocimiento de esa unidad ampliada. En muchas jurisdicciones eso ya tenía una cierta trayectoria: algunas tenían proyectos provinciales en microcentros, por ejemplo en La Rioja; en otras había unidades de gestión del tercer ciclo, propuestas por Nación para la conformación de la extensión de la obligatoriedad; en otras estaban naturalmente armadas por zonas de supervisión y espacios de encuentro entre los docentes. En algún momento se determinó una fecha para que las jurisdicciones establecieran los agrupamientos. La Provincia tuvo, alrededor del año 2006, un equipo que estaba especialmente conformado para diseñar los agrupamientos y venía utilizando normas que ya estaban implementándose en todos los agrupamientos establecidos. Cuando se inicia el PROMER y se establece el tema de los agrupamientos, no se pudo recuperar todo ese proceso y entonces los CUA [número que identifica a cada agrupamiento] se asignaron a un listado de escuelas por distrito, con lo cual quedaban cien escuelas en un agrupamiento. Se solapó esta definición de la conformación de agrupamiento ante la urgencia de asignar el CUA.

Es por ello que, continuando una reflexión que articula pasado, presente y futuro, la Directora Nacional de Educación Rural propone nuevas líneas de acción: “Ahora estamos financiando el traslado. El paso que sigue es el de instalar la conformación de los agrupamientos con un modelo de coordinación compartida”. Así explica lo que se hizo para trabajar sobre este aspecto:

Se convocó al encuentro de unidocentes a 1.007 docentes y propusimos que cada maestro se encontrara al menos con colegas de otras cinco provincias: Córdoba, Buenos Aires, Santa Fe, Chaco, Entre Ríos. Participaron de todas estas provincias, porque de otro modo se hubieran encontrado únicamente con colegas de la misma provincia, lo cual no hubiera tenido sentido. A nivel nacional la proporción es menor porque de las 10.800 escuelas, el 30%, aproximadamente, es de unidocentes. Estamos de acuerdo con que no se cierre la escuela mientras haya al menos un chico, pero es cierto que hay que acompañarlo con una política que posibilite el encuentro, no sólo del maestro, sino también con otros chicos.

Finalmente, para concluir sobre la realidad de los agrupamientos a nivel nacional, Zattera destaca el trabajo que se está realizando en todas las provincias:

Hay algunas que ya están trabajando, con distinto grado de apropiación y para distintas cosas. Santiago del Estero conformó los agrupamientos justamente para armar las secundarias: instaló una secundaria por agrupamiento, pero aún no llegó a cubrirlos todos. Tierra del Fuego es un agrupamiento y las políticas para la ruralidad se trabajan reuniendo a esas escuelas. En el resto de las provincias del sur, el agrupamiento surge cuando se hacen convocatorias específicas. Para conectarse dos escuelas les conviene ir a la capital o a algún centro, ya que las escuelas tienen conexión con el centro urbano pero no entre sí. Córdoba tuvo mucho desarrollo en el armado progresivo de los agrupamientos, también porque completó los tres cortes del postítulo. Santa Fe tiene formas de agrupamiento para determinadas acciones pero no necesariamente son los que fueron armados para el PROMER; tiene acciones de agrupamiento, pero es por regionalización de la supervisión. San Luis tiene un funcionamiento más independiente. Las que más tienen agrupamientos son Santiago del Estero y Misiones. San Juan tenía los agrupamientos conformados. La provincia de Buenos Aires tiene antecedentes en las escuelas rurales nucleadas, donde había

un proyecto común con un director a cargo pero el desarrollo cotidiano se daba en cada escuela; y, por otro lado, aparece un formato que son las primarias asociadas a un centro educativo para la producción total.

Paralelamente a todo lo anterior, la máxima autoridad de la Unidad Ejecutora Provincial, Gustavo Grasso, proyecta la segunda etapa del PROMER al reconocer un tema central:

Los reglamentos de los proyectos con financiamiento internacional que terminan funcionando son reglamentos que no se adaptan a las provincias. En el caso de la provincia de Buenos Aires debe ser la más parecida a lo previsto en los manuales operativos, desde el punto de vista de los recursos administrativos. Pero la dificultad se presenta para provincias como Catamarca o Misiones, con muchos menos recursos y con un reglamento que si no está pensado para la Argentina, mucho menos para ellas. En el caso de Buenos Aires, no está pensado para el mundo rural y era un programa de apoyo al mundo rural, a la educación rural, con lo cual la pregunta es: ¿qué empresa va a estar tan interesada en hacer una pequeña obra en un lugar que ni siquiera es la

cabecera de ese distrito, sino que es un pueblito satélite, por una obrita de trescientos mil pesos? Es muy difícil.

Justamente programas como el PROMER son clave porque, como expresa Oporto, “es una política concreta para que la escuela rural pueda desarrollarse. Sin embargo, se necesita invertir en tecnología para resolver los temas de aislamiento, porque hay que tener una escuela que se comuniquen, que tenga acceso a la información, que tenga acceso a la bibliografía, a las bibliotecas”. Y eso en muchos casos fue lo que se buscó realizar con este Proyecto, aunque no sin dificultades, como las que se mencionaron anteriormente.

Tercer eje: Metas, logros y deudas

Este apartado pretende poner en perspectiva lo sucedido a partir de la implementación de diversas políticas educativas en la Provincia y de la ejecución del PROMER. Además, busca lograr la visibilización de lo hecho y de lo que está pendiente para que, de este modo, se constituya en un insumo cuando el PROMER II comience a ser una realidad. Por ello retomamos de cada uno de los entrevistados su reflexión acerca de esto.

Una de las primeras deudas que se puede reconocer es la falta de llegada de las líneas desarrolladas por el progra-

ma a todas las escuelas rurales. El esquema de integrar año a año diferentes establecimientos al Proyecto, del total de las escuelas rurales, dio como resultado que aquellas que se incorporaron sobre el final no recibieran muchos de los equipamientos o subsidios que el programa facilitó. Esto lo confirma Palladino: “No llegamos a todas las escuelas. Claramente es una demanda pendiente, como llegar con el equipamiento en forma más oportuna”. Por lo tanto, a la hora de poner en funcionamiento un segundo PROMER, habría que tener en cuenta la diferencia sustancial que hay entre aquellas escuelas incorporadas en los primeros años —que fueron destinatarias de múltiples líneas de fortalecimiento— y aquellas que entraron sobre el final, solo en las líneas de capacitación a sus docentes.

Otro elemento que se reconoce como relevante es la falta de propuestas transversales que articulen los diferentes niveles. En muchos casos, como describe Palladino, “la escuela rural tiene la Primaria, la Secundaria y el Nivel Inicial mezclados”. De esta manera, lo que en términos formales se encuentra separado por áreas y direcciones a escala nacional o provincial, en el territorio de la ruralidad muchas veces se encuentra agrupado; por lo tanto, pueden pensarse estrategias que articulen los dos o hasta los tres niveles de educación.

Asimismo, aún falta resolver la situación del agua contaminada. Fue reconocida como una prioridad, pero el pro-

blema principal en la provincia de Buenos Aires es la escala: son muchas las escuelas de islas que tienen la inquietud de potabilizar el agua que recogen del río. Palladino recuerda que “en su momento, desde el gobierno provincial, se pensó en una solución integral. Podía ser una licitación para instalar en todas esas escuelas una solución específica. En algún caso puede ser con una planta ecológica, en otro con una planta industrial y en otro con dos gotitas de lavandina. Hemos buscado todos la mejor solución, el tema del agua atraviesa la ruralidad”.

Por otro lado, uno de los principales logros que reconoce Zattera es que, en términos generales, “la modalidad fue tomando progresivamente su lugar en las distintas jurisdicciones, con la clara idea de que no es la atención puesta en algunas escuelas, sino puesta en las escuelas rurales como colectivo”. Mientras que, como meta, propone seguir avanzando con, por ejemplo, la instalación de los niveles Inicial y Secundario en cada territorio, lo que ya “es un logro mayúsculo pero que a nivel porcentual todavía falta”.

Por su parte, Oporto también rescata como central el hecho de poner en la escena de las políticas educativas a la ruralidad y paralelamente ampliar la cobertura:

El primer logro es que le dimos mucha visibilidad. Cuando pusimos como uno de los objetivos prioritarios de la agenda la gestión del

PROMER, era porque teníamos una fuente de financiamiento con un objetivo claro, que era fortalecer esa educación. También sabíamos que cuando no hay oferta educativa secundaria en la zona rural, hay una resignación de la familia al traslado temprano hacia el pueblo; porque el chico se va al secundario, y atrás del chico va la mamá, y atrás de la mamá y del chico se va el padre cuando consigue otro trabajo. En algún momento pensaba, con una visión demográfica equivocada, que cerrábamos escuelas primarias porque el despoblamiento rural era producto de la falta de trabajo. Después empecé a darme cuenta de que lo que había era también un éxodo por falta de oferta secundaria.

Al mismo tiempo, el ex Director General de Cultura y Educación bonaerense indica que otro logro fue acompañar la inversión en infraestructura y en material didáctico, así como también el avance en las reivindicaciones laborales — en los derechos de los trabajadores de la educación del ámbito rural— con el pago de la ruralidad. Sobre esto último, sostiene que “ir contemplando la doble función de director y maestro, y toda una serie de reivindicaciones que pudimos ir discutiendo en las paritarias como, por ejemplo, el tema de los auxiliares, fueron dando un marco para acompañar la llegada de más y mejores recursos educativos”.

Desde su lugar, Grasso valora el compromiso asumido y los cambios generados ante la adversidad que puede proponer la ruralidad: “Cuando empezamos a ver que todo el equipo del PROMER en la provincia de Buenos Aires, más todo el equipo de la Unidad Ejecutora Provincial, se puso al hombro la dificultad que significa trabajar con el mundo rural, en términos de proyecto, de arquitectura, de inspección de obras, de licitaciones, los frutos que surgieron fueron interesantes, aunque costó muchísimo. Cuando vi las primeras obras terminadas, fueron satisfacciones muy grandes, pero eso no quiere decir que uno piense que ya está. La verdad es que falta mucho”.

A modo de síntesis, hay dos aspectos que los entrevistados reiteran: por un lado, que aún resta mucho trabajo por realizar en el ámbito de la educación rural y, por otro, la necesidad de consolidar la política de agrupamientos. Acerca de este último, Grasso expresa su perspectiva:

Hubo una muy buena idea que fue pensar en cómo agrupar por cuestiones territoriales, por cuestiones de conexión, de comunicación o de cultura. Eso terminó siendo una cuestión arbitraria, poco trabajada, que costó muchísimo armar y que no dio los frutos que tiene que dar. Me parece que con esa lógica del agrupamiento hoy se podrían optimizar todos los re-

cursos en un territorio relativamente pequeño donde se tuviera la oferta completa: desde el jardín de infantes, la escuela primaria y la secundaria, inclusive algunas modalidades como la educación especial. Me parece que ese es el real déficit.

Con todo lo mencionado, se ve claramente cómo la dinámica del sistema educativo en un contexto como el rural ha sido intensa, sobre todo en los últimos años. Políticas nacionales, programas con financiamiento internacional, cambios curriculares, modificaciones en las legislaciones y hasta en la propia estructura del sistema educativo en general, hacen que hoy sea necesario seguir reflexionando sobre la escuela rural. Y esto no solo por su particularidad histórica, sino fundamentalmente por su articulación con estos múltiples cambios que se vienen generando.

A lo anterior también es necesario sumarle otros elementos por fuera de lo educativo: la llegada de una nueva televisión de la mano de la Televisión Digital Abierta; las tecnologías que aparecen en el cotidiano, no solamente en algunos sectores de la sociedad; la modificación del sistema productivo; y la revitalización del campo. Estos temas, que no pueden dejar de contextualizar una institución como la escuela, en un ámbito como el rural hacen que el desafío de comprenderla sea aún mayor.

De ese análisis depende la posibilidad de asegurar que esos

establecimientos —que representan, en algún caso, el único lazo permanente con el Estado— realmente sean lugares que garanticen derechos y una necesaria justicia social en todo el territorio nacional.



**FACULTAD DE PERIODISMO
Y COMUNICACION SOCIAL**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA