

## **Gestionar la mejora de la educación rural en un país federal. Planificación, financiamiento y administración de un programa socioeducativo en la República Argentina**

**Alicia Olmos**

Universidad Provincial de Córdoba, Universidad Católica de Córdoba.

**Leonardo Palladino**

Universidad Nacional de San Martín

### **Resumen**

Este escrito ilustra la experiencia de gestionar un proyecto de alcance nacional destinado a la mejora de la escolarización de las poblaciones rurales de la República Argentina. El objetivo es poner a disposición de la comunidad académica, registros de prácticas que hacen a las políticas públicas inclusivas en el sector educación y analizar, desde la perspectiva de agentes de la administración pública nacional y de la provincia de Córdoba.

Explica, desde la cotidianeidad de estos espacios y recuperando información generada por los equipos técnicos, cómo se planifica y administra un proyecto sociopedagógico específico, en interacción con organismos de financiamiento internacional durante los años 2000 y 2013, período en el que las políticas de inclusión educativas protagonizaban el escenario de las decisiones de gobierno.

### **Palabras clave**

Educación rural, Planeamiento educacional, Políticas educativas

### **Abstract**

This paper illustrates the experience of managing a national project aimed at improving the schooling of rural populations in the Argentine Republic. The objective is to make available to the academic community, records of practices that make public policies inclusive in the education sector and analyze, from the perspective of agents of the national public administration and of the province of Córdoba.

Explains, from the everyday of these spaces and recovering information generated by the technical teams, how a specific socio-pedagogical project is planned and managed, in interaction with international financing agencies during the years 2000 and 2013, a period in which educational inclusion policies they played the stage of government decisions.

### **Keywords**

Rural education, Educational planning, Educational policies

## Introducción

Por el patio del nuevo edificio de una escuela del noroeste de Córdoba, un niño llega a clases con una mochila cargada de útiles escolares que no podría haber comprado en el tucanal recorrido entre su casa y la escuela.

La maestra, personal único, lo espera con unas actividades que tendrán como soporte bibliográfico, unos libros rojos con los que se formó durante un postítulo de educación rural, y como recurso didáctico para la hora de Lengua, una colorida biblioteca de textos para niños. Tienen el mismo sello de los de su hermana más grande, quien va al anexo pluricurso del otro pueblo, ahicito nomás...

Puede entenderse estas imágenes como parte de una rutina común. Sin embargo, es una vivencia que tiene una historia reciente e invita a realizar un registro descriptivo y explicativo de las políticas educativas (Tello, 2015) entre los años 2000 y 2013. Durante ese período, en la República Argentina, se continuó con una línea de trabajo que venía desde la última década del siglo pasado, momento en el que se buscó generar mejoras en la oferta educativa para las poblaciones rurales.

Ante este panorama y asumiendo con Tello (2015) a la política educativa como un campo teórico que tiene por objeto de estudio a las políticas educativas y que aporta herramientas analíticas para la interpretación de las políticas educativas, es posible realizar las siguientes preguntas: ¿cómo se concreta la igualdad de oportunidades en educación en nuestro país? ¿Cuáles son las prácticas propias de los dispositivos de gestión gubernamental relacionadas a políticas socioeducativas? ¿Cómo se hace para que niños y adolescentes en cada rincón del país protagonicen su derecho a la educación?

Estas preguntas se realizan desde la posición de agentes de la administración pública nacional y provincial. Intentan afinar la mirada crítica que puede develar vivencias de injusticia social en la gestión de las políticas educativas y jaquear, desde la reflexividad ética, la tendencia que Gewirtz (2003) denomina “crítica de cima” (p. 10). En esa dirección, implica volver la vista sobre lo que Vasilachis (2006) plantea como “la completa y compleja identidad de quien investiga, al igual que

la de los participantes, la que se pone en juego, la que se transforma en el proceso de conocimiento” (p. 36).

Los ejercicios de planeamiento educacional para la población del ámbito rural desde la década de 1980 hasta el presente, se han llevado a cabo a partir de programas y proyectos específicos en el marco de operaciones gestionadas con organismos de financiamiento internacional. Entre los primeros, podemos reconocer al Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural (EMER) y Programa de Mejoramiento y Expansión de la Educación Técnica Agropecuaria (EMETA) (Gutiérrez, 2014; Leguizamón y Jorge Navarro, 2013; Castro y Reboratti, 2008). Estos programas se elaboraron en el marco de negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo, según expresa el Decreto 2760 de 1984.

El programa EMER buscaba “lograr un diseño de la escuela rural que aumente y mejore el desarrollo de la misma, tanto en aspectos educativos como en cuestiones económicas y sociales que se encuentran vinculadas” (Ministerio de Educación, 1987, p. 16), para lo cual se diseñaron líneas de trabajo que incluyeron perfeccionamiento docente, currículum regionalizado e inversiones en infraestructura.

El Programa de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Técnica-Agropecuaria (EMETA) se implementó en veintidós provincias y tres universidades nacionales, financiado por un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo. Entre los logros más importantes, se pueden mencionar la participación de las familias en la escuelas y en los microemprendimientos, la incorporación en los currícula de las problemáticas regionales y de tecnologías innovadoras apropiadas para el sector rural, además de generar infraestructura y equipar las escuelas con módulos productivos totalmente equipados (OEI, 1995).

Al ingresar en los años noventa y a partir del Plan Social Educativo (PSE) se diseñan acciones para la expansión del tercer tramo de la Enseñanza General Básica (EGB 3, escolaridad entre los 11 y 13 años de edad); se brinda también atención a la singularidad de las poblaciones en el ámbito rural desde una propuesta didáctica específica, en el marco de garantizar la cobertura de la educación obligatoria (Olea, 2013). El Proyecto 7, Fortalecimiento de la Educación Rural-EGB3, haciendo eje en una propuesta de enseñanza que focalizaba las particularidades de los entornos rurales, se propuso ampliar y mejorar la oferta del tercer ciclo de la EGB. Este Proyecto, financiado con recursos del Tesoro Nacional y con un claro enfoque compensatorio, desplegó acciones para el mejoramiento de la calidad de la enseñanza en las aulas rurales, revisando la selección de contenidos, las estrategias didácticas y apostando a la capacitación docente como factor decisivo en los cambios esperados (Ministerio de Educación, 2015).

De esta forma y con diferentes matices y alcances, al amparo de diferentes leyes, fueron desarrollándose políticas educativas nacionales con particularidades provinciales, muy propias en cada región de nuestro país y con ejes comunes a lo largo de los últimos cuarenta años.

En la primera parte de este escrito se describe el contexto de políticas educativas entre los años 2000 a 2013, reconstruyendo la forma en que los equipos nacionales ponían en marcha distintos dispositivos para concretar la igualdad de oportunidades. En particular, interesa destacar los que generaban márgenes de autonomía para las provincias y cómo se apropiaron de ellos los equipos técnicos de la provincia de Córdoba. En el segundo apartado, se presentan algunas características de la educación para las poblaciones del ámbito rural en la República Argentina en el momento en que se inician los estudios diagnósticos para la elaboración del Proyecto de Mejoramiento de la

Educación Rural (PROMER)<sup>1</sup>. Finalmente, se describe el PROMER como un conjunto de estrategias para el mejoramiento de la educación rural. Entendido como una de las iniciativas para lograr procesos de inclusión educativa, el diseño y la implementación del PROMER puede presentarse como objeto de análisis que permita entender cómo se generan y gestionan políticas educativas, en concurrencia con financiamiento de organismos internacionales. A pesar de su importancia, no se contaba con un estudio que pudiese dar cuenta de los procedimientos desarrollados durante el planeamiento y puesta en marcha de un proyecto de su envergadura que mostrase, además, la posición de los equipos técnicos nacionales y provinciales y, sobre todo, cómo la escuela rural más allá del tucumán se convierte en un espacio que puede concretar el derecho a la educación.

### **Acerca del contexto de políticas educativas entre los años 2000 y 2013**

La iniciativa de atender específicamente a la escolarización en poblaciones rurales durante los años aludidos, se enmarca en un contexto de sobredesarrollo de políticas de inclusión educativa sin antecedentes en la historia de nuestro país. La mayoría de las mismas, tuvieron una génesis similar (Senén González y Olmos, 2014).

Como se señala en el texto recién citado, entre los años 2000 y 2010 en la República Argentina se ponen a disposición de las escuelas públicas -especialmente de gestión estatal- programas y proyectos compensatorios, inclusivos ó socioeducativos<sup>2</sup> (PPSE) diseñados e implementados a nivel nacional y provincial. Sus objetivos potenciaban, fortalecían o aspiraban a generar

---

<sup>1</sup> El PROMER fue un Proyecto diseñado en el marco del Convenio de Préstamo BIRF 7353-AR, suscrito el 23 de octubre de 2006 entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), modificado el 17 de mayo de 2007 y reestructurado el 7 de septiembre de 2011.

<sup>2</sup> De acuerdo al programa, plan o proyecto que se analice, se puede encontrar que se mencionan diferentes conceptos que fundamentan las líneas de acción para la inclusión educativa.

condiciones de equidad, compensación, igualdad, inclusión, puesto que en cada momento se aludía a algunos de estos conceptos estructurantes para enunciar decisiones de políticas educativas (Feldfeber y Gluz, 2011).

Se podría diferenciar tres períodos en la década aludida:

1°) Entre 2000 y 2002: planificación e inicio de implementación de nuevos PPSE. A nivel nacional, algunos programas continúan con modificaciones de acuerdo a la situación socioeconómica crítica de la Argentina, se implementan una serie de propuestas que difieren de las aplicadas por el Plan Social Educativo (PSE)<sup>3</sup> y se reeditan determinadas líneas de acción anteriores, bajo nuevas denominaciones, dentro de la línea de políticas compensatorias. En ese contexto, Córdoba adopta elementos de la política educativa nacional y los implementa según criterios propios. Es durante este período también que se inician las conversaciones con el Banco Mundial para negociar un crédito en pos de mejorar la educación rural y técnica.

2°) Entre 2003 y 2007: recuperación, redefinición e implementación de PPSE interrumpidos por la crisis de finales del 2001. En este período se vuelve sobre las negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con el Banco Mundial (BM). Desde el entonces Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (MECyT en adelante), a través de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios, se gestionan los PPSE, con el objetivo de mejorar la calidad educativa en distintos contextos. En el mismo sentido, desde la Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional (DGUFI) del MECyT, se formulan y tramitan proyectos con financiamiento internacional para el fortalecimiento de las estrategias de inclusión educativa, en un contexto socioeconómico traumático. Por ello, la mayoría de estos proyectos prevén

---

<sup>3</sup> El PSE fue una política educativa surgida en el contexto de la Reforma del Estado y de la Reforma Educativa en Argentina, a inicios de los 90.

componentes tales como becas, equipamiento, infraestructura y capacitación tanto para equipos administrativos como para docentes.

A partir del año 2006 con la promulgación de la Ley de Educación Nacional Nro. 26.206, algunos de los proyectos se modifican en determinados aspectos, o bien enfatizan ciertas cuestiones referenciadas en la ley (por ejemplo, respecto a la educación en el ámbito rural), lo que se visualizará con más claridad en el período siguiente.

La firma de acuerdos entre nación y provincia posibilita un giro hacia la cooperación entre ambas jurisdicciones, integrando las propuestas que se hacían entre ministerios, direcciones, programas y proyectos.

En Córdoba, el equipo responsable fue la Dirección General de Proyectos y Políticas Educativas (DGPPE) del Ministerio de Educación provincial. Esta dependencia ministerial implementó una nueva forma de organización, generando áreas de trabajo para cada línea de acción. En este nuevo esquema, las direcciones de niveles (inicial, primario, secundario y superior) que gestionaban todas las acciones desarrolladas en las escuelas correspondientes a cada una, comienzan a ser reemplazadas por Equipos Técnicos específicos que trabajan en la DGPPE. En un nuevo escenario político, Córdoba modifica su estrategia y permite recibir financiamiento nacional, a través de la asignación de recursos, en el marco de PPSE específicos (por ejemplo, PROMER) mientras sigue generando PPSE con financiamiento propio.

Estos Equipos Técnicos paulatinamente van reemplazando en las actividades propias de las políticas compensatorias a otros agentes estatales como los supervisores e inspectores. Se constituyen con profesionales contratados o con personal de la planta permanente del sistema educativo que son comisionados o afectados a tareas en las áreas centrales del ministerio de educación provincial.

3°) Entre 2008 y 2013: fortalecimiento, diversificación y ampliación de las líneas de acción de los PPSE. La mayoría de los iniciados en el período 2003-2007 modifican algunas concepciones sustantivas, de acuerdo al proceso de implementación de la Ley de Educación Nacional Nro. 26.206, sancionada el 14 de diciembre del 2006.

Se avanza así hacia un enfoque basado en ampliación de derechos. Las características de este período pueden extenderse hasta el año 2013, puesto que se sigue dentro de la misma lógica de gestión en manos de los mismos agentes estatales.

El cambio de denominación del ministerio nacional, que a partir de ese momento es Ministerio de Educación, comprende una reorganización más profunda de su estructura orientada por los objetivos y alcances de Ley. Se crea el Instituto Nacional de Formación Docente (INFD), se modifica la dependencia de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, a pesar de lo cual, se acentúan otras formas de definir las acciones focalizadas que continúan y se multiplican, generando superposición de esfuerzos.

Más allá de lo estrictamente educacional, la política social más importante en este período se relaciona con la puesta en marcha del Decreto Presidencial 1602/09, referido a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Ésta asignación, incompatible con el cobro de cualquier suma originada en subsidios o becas estatales, impacta en los PPSE y motiva a revisar todos aquellos que tienen el componente becas.

En el contexto provincial cordobés, la nueva estructura de gobierno marca una diferencia con la gestión anterior. Algunas de las acciones desarrolladas por la DGPPE pasan a ser responsabilidad de la Subsecretaría de Promoción de Igualdad y Calidad Educativa (SPIyCE). Así mismo, se crean las Direcciones Generales de Educación Técnica y Formación Profesional (DGETyFP) y la



Dirección General de Educación Superior (DGES) y Subdirecciones de Educación Rural, dependientes de las Direcciones de Nivel Primario y Secundario respectivamente.

En todas las reparticiones ministeriales los Equipos Técnicos que gestionan los PPSE se fortalecen y multiplican, a la par del diseño de nuevas líneas de acción. En el caso de la provincia de Córdoba, los otrora excepcionales profesionales contratados y los ocasionales comisionados, se establecen en los nuevos espacios laborales dando lugar a novedosas formas de trabajo. En éstas se combina lógicas pedagógico-didácticas con lógicas administrativo-financieras que llegan, incluso, a impactar en la dinámica cotidiana de los directores de las escuelas destinatarias de las acciones.

### **La educación en las poblaciones rurales<sup>4</sup> en la República Argentina**

En nuestro país, las escuelas que componen la oferta de educación obligatoria para la población del ámbito rural se han establecido como referentes en la vida de la población local. A la vez y como sucedió con la mayoría de las escuelas en el período 2000-2013, fueron el cauce por el que se canalizó la implementación de muchas decisiones políticas, a través de programas y proyectos sociopedagógicos propuestos desde distintos ámbitos - privados y estatales- en los que se posiciona a la escuela como espacio óptimo para el desarrollo de estrategias de inclusión educativa. Desde esta perspectiva, las escuelas, en especial las del ámbito rural, se han emplazado como el lugar de la inclusión.

Por ello es posible decir que, durante el período referido en este escrito, las escuelas se constituían en compendios de planes de políticas sociales inclusivas de organismos gubernamentales o no gubernamentales. Entendiendo a la escuela<sup>4</sup> como un espacio laboral y al trabajo como la maniobra

---

<sup>4</sup> Se define como rural a la población que reside en localidades de menos de 2.000 habitantes. Fuente: Situación y Evolución Social (Síntesis Nro. 4); INDEC. Disponible en [https://www.indec.gov.ar/textos\\_glosario.asp?id=41](https://www.indec.gov.ar/textos_glosario.asp?id=41)

de inclusión social por excelencia (Castel, 1995), se podría pensar las prácticas educativas que allí tienen lugar en dos sentidos:

- a. de adentro hacia fuera de la escuela a partir de:
  - los conocimientos que la escuela aporta para el desarrollo social y laboral de los futuros egresados;
  - la docencia como espacio de inserción laboral de sujetos, básicamente mujeres, pertenecientes a grupos sociales en situación de pobreza, que se gradúan en carreras docentes para educación de nivel inicial, primario y secundario (Gertel y Olmos, 2003).
  - la formación docente continua de los maestros y profesores que en ella trabajan;
- b. de afuera hacia adentro de la escuela:
  - pobladores locales contratados a partir de planes sociales específicos (Programa Jefes de Hogar en todo el país<sup>5</sup>, PAICOR<sup>6</sup> en Córdoba, entre otros) que contribuyen al funcionamiento organizacional realizando diferentes tareas para las que el Estado no dispone de personal contratado específicamente;
  - las cooperadoras, asociaciones de padres, organizaciones no gubernamentales y empresas, que desarrollan actividades para generar recursos financieros a fin de cubrir los costos directos e indirectos de la tarea educativa.

En los dos sentidos aludidos se pueden identificar, durante el período de referencia, un amplio abanico de PPSE implementados en las escuelas (Olmos, 2012), que se diferenciaron según el nivel educativo y la modalidad que pertenecían.

No obstante, la soledad institucional que padecen las escuelas del ámbito rural, los aprendizajes logrados, la manera de seleccionar, monitorear, capacitar y atender al personal docente que allí se desempeña, ubicarían a las escuelas y a las poblaciones a las que atienden como sujetos de exclusión.

---

<sup>5</sup> El Programa Jefes de Hogar tuvo como destinatarios a jefes o jefas de hogar con hijos de hasta dieciocho (18) años de edad, o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país, según lo establecía el Decreto 565 del año 2002. Específicamente este programa propuso acciones para desarrollar en el ámbito rural y, en particular, en las escuelas.

<sup>6</sup> El Programa de Asistencia Integral Córdoba (PAICOR) se creó en 1983 como una política pública focalizada, para atender a los más desfavorecidos garantizando la alimentación y, en sus inicios, el calzado y la asistencia médica. Ha dado lugar a un sinnúmero de discusiones en sus 30 años de existencia y se ha naturalizado en las escuelas que atienden a la población más vulnerable.

Esta contradicción en la que se ven envueltas las escuelas rurales, se profundiza aún más atendiendo a los aspectos objetivos que caracterizan a las localidades donde se ubican, las cuales: están localizadas en parajes con baja densidad poblacional; la jerarquización social es muy marcada; carecen o tienen dificultades para acceder a los servicios básicos como riego, agua potable, servicios educativos y sanitarios; el grueso de los ingresos proviene de actividades agropecuarias en las que participan la casi totalidad de las familias; los intercambios de bienes en el interior de las localidades se dan a través del trueque; los intercambios comerciales al exterior de estas localidades son mediatizados por intermediarios, quedando en las manos de éstos el grueso de los beneficios del trabajo de estas comunidades; constituyen un tercio de la población de América Latina, de los cuales una parte significativa son pobres (Klein, 1993).

En los inicios de este siglo la República Argentina vivió una crisis política, económica y social aguda, con consecuencias evidentes en relación a la asistencia de los niños y adolescentes de los sectores más empobrecidos a las escuelas. “Debido a que el 58% de los niños y jóvenes menores de 18 años se encontraba bajo la línea de pobreza, la inasistencia a las escuelas fue muestra clara del impacto del proceso de exclusión” (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2004, p. 7). Por ello la escuela “asumió otro posicionamiento y desplegó prácticas asistenciales para ubicarse como un espacio de contención social” (Olmos, 1999, p. 2).

En ese marco, bajo la implementación de las “novedades” de la Ley Federal de Educación y de la responsabilidad de gestión asumida por las jurisdicciones provinciales, los quehaceres propios de la escuela se vieron complejizados. En cada punto del territorio nacional el sistema escolar presentaba diferencias en la organización, pero similitudes en relación a los indicadores de eficiencia interna.

A nivel nacional la tasa de cobertura para EGB 1 y 2 en 2001 es de 92.20% y cae en 3,3 puntos teniendo en cuenta al año 1991. En relación a la EGB 3, último tramo de la escolaridad obligatoria, para el año 2001, la tasa de cobertura promedio para el total país en EGB 3 es del 64,7%. Lo que equivale al 70% de la tasa promedio que se observa en el nivel inmediato anterior (EGB 1y 2) para el mismo año. En el Polimodal, la tasa de cobertura es de 48.6%, aumentando en el período 1991–2001 más de 6 puntos.

Respecto a los índices de desgranamiento, la tasa de repitencia<sup>7</sup> a nivel nacional para EGB 1 y 2, aumenta en 0,34 puntos; para el caso de EGB3 se reduce un 12% y en el Polimodal, cae en 0,85 puntos a nivel nacional, lo que equivale a una reducción del 15%.

Por su parte, la tasa de abandono interanual<sup>8</sup>, que en EGB 1 y 2 muestra una reducción del 12%, en EGB 3 aumenta notablemente, puesto que para el año 2001 es del 8.04%, en tanto que para el Polimodal, la variación es negativa en 0,31 puntos.

Finalmente la tasa de sobreedad<sup>9</sup>, en EGB 1 y 2 entre el año 1996 y el 2001 se incrementa en 3,41 puntos, pasando de 18.19% a 21,6%, en EGB 3 crece 5,20 puntos y en Polimodal se incrementa en 9,11 puntos, lo que equivale a un crecimiento del 34%.

Asimismo, entre los años 1996 y 2001, el índice de promoción efectiva en EGB 1 y 2 a nivel nacional cayó 0,01 puntos. En EGB 3, la tasa aumentó en 6,08 puntos y en Polimodal fue el nivel donde se observó la mayor variación positiva a nivel nacional; esto corresponde a 1,16 puntos.

En todos los casos, Córdoba se encontraba dentro de las provincias que se ubicaban por encima de las cifras promedio a nivel nacional.

---

<sup>7</sup> Este indicador refiere al porcentaje de alumnos que se matriculan como alumnos repitientes en el año lectivo siguiente.

<sup>8</sup> Esta tasa indica la proporción de alumnos que abandonan la escuela durante el año lectivo, más los que no se matriculan al año siguiente.

<sup>9</sup> Teniendo en cuenta que el 90% de la extraedad está compuesto por sobreedad, se analiza este último por la incidencia marginal de la precocidad.

En relación a la población de ámbito rural, la situación crítica del sistema educativo es el reflejo de un acentuado deterioro social, que resalta la heterogeneidad y la brecha entre realidades sociales y regionales a lo largo de nuestro territorio. Los datos (Censo Nacional de población y vivienda, 2001) revelan que hay más de 3,5 millones de niños y jóvenes entre 5 y 24 años, que deberían estar dentro del sistema educativo y no lo están: el 21 % de los niños de 5 años, el 2% de los niños de entre 6 y 12 años; el 15% de adolescentes y jóvenes entre 13 y 17 años de edad y el 63% de jóvenes de entre 18 y 24 años de edad.

Para los diferentes grupos etáreos, las cifras para el país en su conjunto se agravan cuando se analiza lo que sucede en algunas provincias. Para los niños de 5 años, en Misiones, Formosa, Chaco, Santiago del Estero, Mendoza, Salta, La Pampa, Catamarca, el porcentaje que no asiste a la escuela es superior al 30%. Para el tramo entre 13 y 17 años, el 15% para el total del país se duplica en algunas provincias. Asimismo, más de las tres cuartas partes de la población en el tramo entre 18 y 24 años no está incorporada al sistema educativo en algunas provincias (Olmos, 2004).

No obstante, el 51% de las unidades educativas de EGB1 y EGB2 son rurales, aunque esta proporción asciende al 73% en las regiones noroeste (NOA) y noreste (NEA) argentinos (DINIECE, 2002).

Ante esta situación es que se decide, en el año 2004, volver sobre las negociaciones con la banca internacional y activar lo establecido en el marco de la Donación Japonesa para llevar adelante el período diagnóstico de un proyecto de mejoramiento de la educación rural.

Para explicar las tramas dentro de los espacios de planificación, administración y gobierno de la educación en este período, se considera interesante develar las prácticas cotidianas que implicó la elaboración y puesta en marcha del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER).

## **PROMER, un conjunto de estrategias para la mejora de la educación rural**

Dentro de este contexto es que el Ministerio de Educación de la Nación, definió prioridades para la gestión 2004-2007 relativas a la educación rural. Este coincide con la etapa final del diseño y preparación de un proyecto a financiarse en el marco de un crédito internacional, cuyo objetivo fuera mejorar las condiciones en las que se impartía la oferta educativa para poblaciones del ámbito rural.

Para ello, se desarrolló durante los años 2004 y 2005 un proceso diagnóstico, que se conoce en el ámbito de la Gestión de Proyectos como etapa de diseño. Durante este período, se desarrollan diversos estudios para dar cuenta de los problemas a abordar y posibles cursos de acción.

En el marco de estos proyectos, los estudios se realizan con recursos provenientes de la donación que hace algún país integrante de la banca internacional. En este caso, estos estudios se realizaron con los aportes de la Donación Japonesa TF026841, administrada por el Banco Mundial, con la coordinación técnica de la Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional (DGUFI) del Ministerio de Educación. Se constituyó un primer equipo de trabajo que articulaba las actividades con las direcciones de los niveles de educación obligatoria (Inicial y EGB) y de las modalidades involucradas en el proyecto de mejora, las áreas de infraestructura y administración, y las direcciones de planeamiento y estadística del Ministerio.

En este caso, el equipo técnico interactuaba con las autoridades<sup>10</sup> y los referentes de Enseñanza General Básica, de Educación Rural y del Instituto Nacional de Educación Técnica (INET), en el ámbito nacional. Asimismo, se trabajaba también con referentes de los equipos técnicos de las

---

<sup>10</sup> Las autoridades del MECyT a las que referimos son los funcionarios estatales seleccionados por los funcionarios de gobierno de turno. En la jerga de la administración pública se les denomina “cargos políticos”, haciendo alusión a que son elegidos y puestos en funciones de acuerdo a la confianza político partidaria y profesional que los funcionarios electos (presidentes, gobernadores, intendentes, presidentes de consejos vecinales) depositan en estos agentes.

provincias destinatarias del proyecto, que originalmente eran Mendoza, San Juan, Corrientes, Salta, Santa Fe, Río Negro y Santa Cruz<sup>11</sup>, a fin de definir las líneas de trabajo. Este proceso diagnóstico se desarrollaba conjuntamente con instancias de asistencia de los equipos técnicos del Banco Mundial, coordinado por un experto seleccionado según normas de dicho banco.

En esos encuentros se monitoreaba el proceso de indagación diagnóstica a la vez que se establecían las condiciones del crédito en un diálogo con posiciones firmes (e irrenunciables en algunos momentos) de las autoridades nacionales y de los equipos técnicos mencionados.

El análisis diagnóstico supuso la formación específica en las formas de trabajo de la entidad de financiamiento, para lo cual se llevaron a cabo varias instancias de trabajo conjunto, produciéndose una importante cantidad de informes y documentos de análisis de los que se extrajo información para la escritura de este artículo. Los resultados de este proceso diagnóstico pusieron en escena la necesidad de diseñar un instrumento de planificación que tuviera como destinatarias a todas las provincias argentinas.

### ***El diseño del Proyecto como herramienta de gestión de la mejora.***

Focalizando la mirada en la oferta educativa para el ámbito rural, la iniciativa reconoció que más de la mitad de las unidades educativas de la EGB1 y EGB2 eran rurales, situación que se redimensionaba en las regiones del NOA y NEA alcanzando tres cuartas partes de la oferta escolar.

Al amparo de la todavía vigente Ley Federal de Educación, y ante la necesidad de reforzar la

---

<sup>11</sup> La provincia de Santa Cruz decidió no participar en el crédito, por lo cual pidió ser excluida de los estudios. Con el avance de las tratativas y ante la importancia de las acciones previstas en el Proyecto y el compromiso de la jurisdicción nacional de diseñar una estrategia federal que involucra la participación financiera de la Nación en la devolución del crédito, las autoridades de Santa Cruz reconsideraron la decisión y participaron del Proyecto.



terminalidad de los estudios de la EGB según se venía trabajando desde el Plan Social Educativo.

El objetivo de desarrollo del Proyecto consistió en:

respaldar la política del Gobierno Nacional para (i) mejorar la cobertura, la eficiencia, y la calidad del SEN, y (ii) mejorar la gestión del Sistema Educativo a través del fortalecimiento de la capacidad normativa, de planeamiento, información, monitoreo y evaluación en los niveles nacionales y provinciales. (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2007)

Estos objetivos generales se tradujeron en los siguientes objetivos de desarrollo específicos, a concretar en un plazo de cinco años:

**Cobertura:** Incrementar la matriculación de niños de 5 años en el Nivel de Educación Inicial y en el 7mo., 8vo. y 9no. año de estudio de la EO, en áreas rurales.

**Eficiencia:** Mejorar el porcentaje de promoción en el 1er., 2do. y 3er. año de estudio de la EO y acortar los tiempos de promoción en el 4to., 5to. y 6to. Año de estudio de la EO para los alumnos con dos o más años de sobreedad, en áreas rurales.

**Calidad:** Aumentar el porcentaje de alumnos que alcanzan un nivel de competencia en los contenidos consensuados en el ámbito nacional, identificados como NAP, en áreas rurales.

**Gestión:** Ejecutar de forma satisfactoria los Convenios Bilaterales concertados entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales y los Planes Anuales relativos a la recopilación, el análisis, la divulgación y uso de estadísticas educacionales. (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2007)

La sanción de la Ley de Educación Nacional Nro. 26.206, sumada a las condiciones previstas para el financiamiento en el marco de la Ley 26.075<sup>12</sup> de Financiamiento Educativo sancionada el 21 de diciembre de 2005, propiciaron una revisión y actualización del PROMER. La extensión de los años de obligatoriedad a 13 ó 14 años (dependiendo de la modalidad de educación elegida en el

---

<sup>12</sup> La Ley 26075 dispuso un incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del Seis por Ciento en el Producto Bruto Interno. Asimismo, creó el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, modificando la Ley Nro. 25.919 del Fondo Nacional de Incentivo Docente.



tramo de secundaria) y la asunción de otros principios de regulación, pone ante un nuevo desafío a la Nación, pero sobre todo a las provincias, quienes garantizan el derecho a la educación. El proceso de reformulación del PROMER se realizó en la instancia de medio término del Proyecto, y se concretó con la firma de una Enmienda al Convenio de Préstamo.

En este contexto, el PROMER mantiene los criterios de distribución y afectación de los recursos, determinados por la prioridad en la asignación a favor de las provincias con los más altos índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y los mayores desafíos de escolaridad pendientes, entendiendo que las metas de plena escolarización suponían mayores esfuerzos e inversiones.

En función de esta premisa y, como se dijo antes, dado que el mapa de la pobreza en la República Argentina mostraba que la mayor tasa de población con NBI se ubicaba en las provincias del NOA y NEA, el PROMER previó una inversión proporcionalmente superior para estas regiones en base a la incidencia de las variables Matrícula Rural y NBI. Esto implicó orientar hacia estas regiones aproximadamente el 65% de las inversiones del Proyecto y el 35% restante al otro grupo de provincias.

**Tabla 1**  
**NBI y matrícula comparado. NEA, NOA y otras provincias. República Argentina.**  
**Año 2004.**

<b>Tasas</b>	<b>NOA / NEA</b>	<b>Otras provincias</b>
NBI	28,5	15,5
Matrícula Rural EGB 1 y 2 Región (en %) sobre Matrícula Total Región	26,2	9,2
Matrícula Rural EGB 1 y 2 Región (en %) sobre Matrícula Rural Total País	54	46

El PROMER se organizó en dos componentes (Ver Anexos 1 y 2). El primero, Mejoramiento de la Calidad y la Cobertura de la Educación Rural y el segundo, Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Nacional. Dentro del primer componente, se pautaron los siguientes

subcomponentes: mejora en las condiciones de funcionamiento de las Escuelas Rurales; expansión de la cobertura y mejoramiento de la promoción y egreso del número de estudiantes; y fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Provincial. Por su parte, en el segundo componente, los subcomponentes enunciados fueron dos: fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Nacional y monitoreo y evaluación.

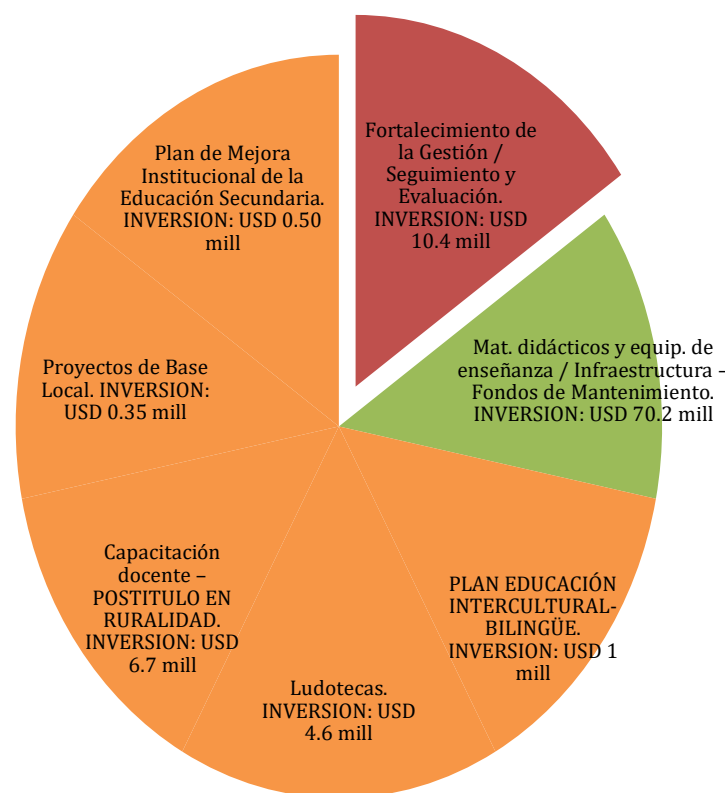
En este diseño, las actividades previstas comprendieron: la provisión de materiales didácticos básicos y equipamiento para la enseñanza, el mejoramiento de la infraestructura escolar y provisión de equipamiento, la provisión de recursos tecnológicos para la transmisión de la señal del canal educativo y de recursos para el funcionamiento de los Agrupamientos de Escuelas, el apoyo a la Educación Intercultural y Bilingüe en zonas rurales, la ampliación de la cobertura del nivel de educación inicial, estrategias para la disminución de la repitencia en el 1er., 2do. y 3er. año de la educación obligatoria (EO) y la regularización de las trayectorias escolares en el 4to., 5to. y 6to año de la EO (Aceleración), la ampliación de la cobertura en el 7mo., 8vo. y 9no. año de la EO, el diseño y la implementación de proyectos institucionales de desarrollo local, el fortalecimiento de la gestión educativa a nivel provincial y a nivel nacional, las encuestas sobre las condiciones de funcionamiento de las escuelas rurales, los estudios de evaluación del impacto del proyecto y de los aprendizajes de los alumnos.

Por su parte, la asignación de recursos por provincia estuvo determinada por la ponderación de diferentes indicadores relevantes de acuerdo al objetivo a alcanzar, la naturaleza del gasto y los destinatarios de los mismos. En este sentido, algunos de los indicadores considerados fueron el número de escuelas rurales para los rubros de equipamiento (laboratorios, computadoras, TV, bibliotecas, kit de útiles, proyectos de desarrollo local); la matrícula para los materiales de desarrollo curricular para alumnos; las necesidades relevadas para las inversiones de

infraestructura, mobiliario escolar y servicios (sanitarios, agua y electricidad); las propuestas pedagógicas acordadas con el MECyT en relación con la expansión y/o mejoramiento de la oferta escolar para los recursos de capacitación y materiales específicos para las actividades previstas para la expansión de la cobertura y el mejoramiento de la promoción y egreso de estudiantes; el número de escuelas con población indígena y/o hablante de lenguas indígenas para las actividades del Plan para Población Indígena, Educación Intercultural y Bilingüe en zonas rurales. En la imagen siguiente puede observarse la distribución de la inversión que implicó el PROMER.

**Gráfico 1**

**Distribución del financiamiento. PROMER, República Argentina. Año 2015.**



Fuente: elaboración propia

### **3.2. El universo de escuelas y la constitución de los agrupamientos.**

Con la intención de fortalecer y garantizar la escolaridad de los niños y jóvenes adolescentes por un lado, como también las condiciones de trabajo y capacitación de los docentes por otro - caracterizada por condiciones de soledad y aislamiento- las autoridades nacionales decidieron fortalecer los tradicionales vínculos que se fueron gestando entre las distintas escuelas rurales. A partir del criterio de proximidad geográfica, los agrupamientos de escuelas se visualizaron como una estrategia que permitiría brindar respuestas situadas a las problemáticas comunes de varias escuelas.

Los agrupamientos de escuelas, estrategia de trabajo que retoma experiencias desarrolladas en la década de 1980 denominada nuclearización, se organizan como unidades que congregan al menos un establecimiento de cada nivel educativo o alguna escuela urbana de referencia, de modo de poder garantizar en cada zona la trayectoria escolar de todos los alumnos en el marco de la escolaridad obligatoria. De esta manera se busca recuperar el trabajo en redes, núcleos o unidades de gestión local (UGL) u otras formas que se hubieren desarrollado en cada espacio local para superar el aislamiento y la dispersión característicos de la ruralidad.

La lógica del agrupamiento también constituye en un ámbito propicio para las acciones de capacitación de los docentes, un espacio de encuentro y circulación de saberes y experiencias pedagógicas muchas veces generados por los supervisores y/o los mismos docentes por la necesidad de encontrarse con sus pares.

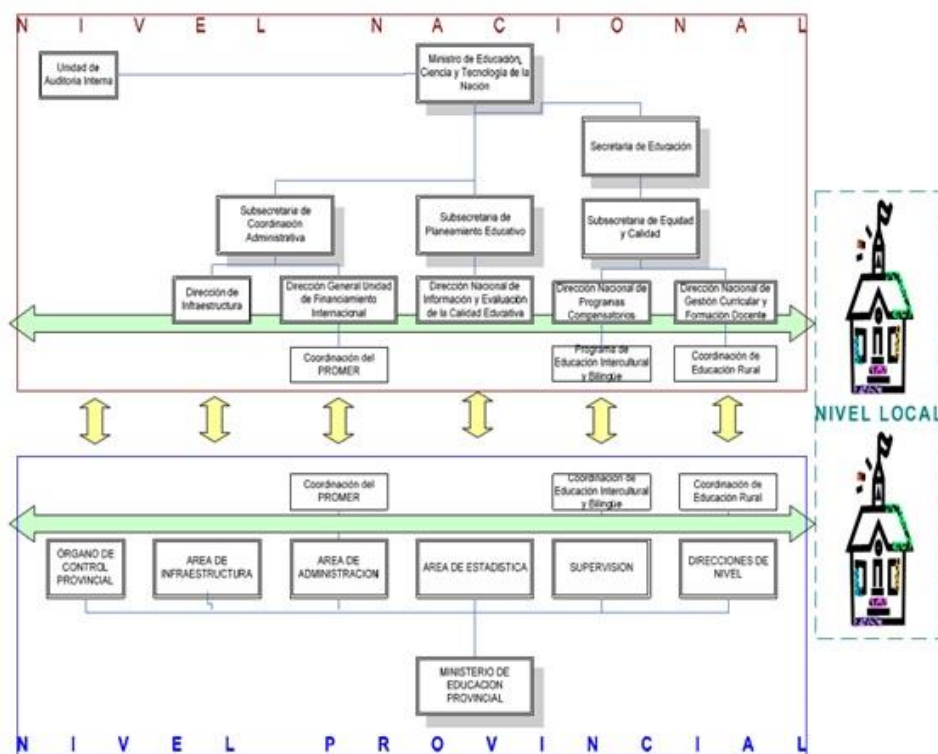
Entre los años 2006 y 2007 se realizó un mapa educativo en el que se identificaron 1300 agrupamientos escolares que incluían a las 12.000 escuelas rurales existentes en el territorio nacional, en conjuntos de entre 5 y 19 servicios educativos. En la provincia de Córdoba se organizaron 143 agrupamientos. Cada uno de ellos se identificó con un número denominado CUA

(código único de agrupamiento), al que los docentes debían hacer referencia tanto en los trámites relacionados al PROMER como en los espacios de formación docente continua.

### *La experiencia nacional*

La implementación del PROMER, en sintonía con lo realizado en otros PPSE, se llevó a cabo de acuerdo al gráfico que se puede ver a continuación:

**Gráfico 2**  
**Organización administrativa PROMER. República Argentina. 2007.**



Como se puede ver, durante la ejecución, la DGUFI realizó la planificación general, la administración de los aspectos fiduciarios (gestión financiera, adquisiciones y contrataciones), el seguimiento de la gestión de la operación, la comunicación formal con el Banco Mundial, Ministerio de Economía y Producción y la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La Coordinación Central del Proyecto (CCP), se constituyó en la gestora de una unidad de financiamiento y de administración de recursos. Todas las gestiones que implicaban decisiones gubernamentales se hacían a través de la Secretaría de Educación, Subsecretaría de Equidad y Calidad, Dirección de Gestión Educativa, las Direcciones de Nivel y la Coordinación de la Modalidad de Educación Rural del Ministerio. Desde el punto de vista técnico, todo lo relacionado con la definición acerca de los Proyectos de Intervención de Obras e Infraestructura estuvo a cargo de la Dirección General de Infraestructura del Ministerio. Por su parte, la Dirección de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa estuvo atenta a la evaluación y monitoreo y el Instituto Nacional de Formación Docente, a cargo de algunas instancias de formación docente continua, específicamente la Especialización Docente Superior en Educación Rural para el nivel primario.

El proyecto se implementó, con distintos alcances, desde el nivel inicial hasta el nivel secundario en todas las provincias. El complejo proceso traccionó un movimiento integral, con la participación de las distintas áreas involucradas en la gestión educativa incluso durante diferentes gestiones de gobierno tanto nacionales como provinciales.

Según se pudo evaluar desde el equipo técnico nacional, los equipos técnicos provinciales participaron activamente en la preparación del proyecto, identificando las líneas sobre las se trabajaría, constituyéndose en un proyecto federal, construido en un entorno de consenso.

Entre las acciones con más impacto el postítulo<sup>13</sup> se posiciona en primer lugar, por el propio diseño de esta propuesta de formación y porque pudo sistematizar todas las acciones del subcomponente mejora en las condiciones de funcionamiento de las escuelas rurales.

---

<sup>13</sup> Entre los primeros informes de avances durante el proceso diagnóstico, durante el año 2004, se identificó una reducida oferta de formación docente continua específica para escuelas del ámbito rural. Asimismo, las existentes se caracterizaban por un abordaje básicamente sociológico, dejando de lado temáticas didácticas y organizacionales propias de las escuelas plurigrado, de personal único o con

Finalmente, en el contexto nacional caracterizado por una importante cantidad de programas y proyectos socioeducativos, la propuesta del PROMER no era incompatible ni se solapaba con ninguna otra acción y se articulaba con otros programas del Ministerio de Agricultura, de Desarrollo Social y el PROSAP. Sin embargo en la provincia de Córdoba, las escuelas del ámbito rural fueron objeto de varias líneas de acción de PPSE.

### ***La experiencia cordobesa***

Como en las otras provincia, el Área de Administración del Ministerio Provincial a cargo de un Coordinador Provincial del Proyecto (CPP) tenía la responsabilidad de la planificación general, la administración de los aspectos fiduciarios (gestión financiera, adquisiciones y contrataciones) y el seguimiento de la gestión de la operación conforme a las condiciones del Convenio Bilateral establecido con la Nación, como así también, la comunicación formal con la DGUFI-CCP.

La Subdirección de Educación Inicial y Primaria en acuerdo con los equipos técnicos de la Subsecretaría de Promoción de la Igualdad y la Calidad Educativa, fueron los responsables de la elaboración e implementación de los planes de acción y de la documentación técnica destinadas al mejoramiento de la educación en ámbito rural. El Referente de Políticas Socioeducativas en la provincia fue el Subsecretario de Promoción de la Igualdad y la Calidad Educativa<sup>14</sup>. Por su parte, el Área de Información y Estadística Educativa, generó la información sustantiva para el monitoreo de las acciones desarrolladas.

---

secciones agrupadas. Por eso se sugirió una propuesta de formación con una duración más prolongada, que incluyera algún tipo de seguimiento, que hiciera foco en el aula y en las formas de enseñanza y que contextura la intervención docente en la escuela rural y sus vínculos con el entorno. Creado el Instituto Nacional de Formación Docente y luego de analizar la posibilidad de la elaboración de una especialización en el marco de la nueva Ley de Educación Nacional, se diseñó la primera especialización docente, con alcance nacional.

<sup>14</sup> En la experiencia cotidiana, eso significó que todas las líneas de acción quedaban bajo su responsabilidad directa, aunque eran gestionadas por distintos referentes de la repartición.



Finalmente, y de acuerdo al marco normativo, el Área de Infraestructura Escolar, fue la responsable de la elaboración de los proyectos de construcción, la dirección técnica, el control físico y financiero, a la vez que gestionó los procesos de llamado a licitación, adjudicación y firma de contrato.

El equipo del PROMER en Córdoba atendió a las 1.700 escuelas rurales de nivel inicial, primario y secundario. En su implementación se realizaron todas las actividades previstas en el diseño consensuado en los espacios federales de decisión. Se complementó con otros programas y fortaleció algunas acciones como la atención a las escuelas albergues.

Entre las acciones que tuvieron mayor alcance desde la gestión de este equipo, se encuentra la Especialización Docente Superior en Educación Rural para el nivel primario. El objetivo central era “apuntalar las prácticas escolares en el marco de los agrupamientos y atender a estrategias didácticas que potencien el trabajo en plurigrado”, mediante un dispositivo orientado a docentes en servicio en escuelas rurales. Estos objetivos se fijaron a partir del análisis de indicadores de rendimiento interno del sistema educativo (repetencia, sobreedad y abandono) específicamente en las escuelas rurales primarias (Consejo Federal de Educación, 2008).

A partir de los ejes didáctica del plurigrado y agrupamiento de escuelas, el diseño curricular ofrecía ocho módulos, cuatro sobre didáctica de los campos de conocimiento fundamentales (Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales), dos seminarios intensivos, de profundización y sistematización de lo abordado en los módulos de didácticas, y dos módulos para completar el itinerario con el abordaje de las problemáticas del Contexto Rural y de la Alfabetización. De esta manera, se cumplía una carga horaria total de cuatrocientas horas reloj distribuidas en cinco semestres, que concluían con un trabajo final integrador en el que debían elaborar una propuesta de enseñanza para implementarla al año siguiente de la finalización del postítulo. Iniciado en la



Provincia de Córdoba en septiembre del año 2008, se implementaron tres cohortes (2008, 2009 y 2010), cada una destinada a trescientos docentes de escuelas de personal único (PU) o con personal a cargo (PC). Se establecieron doce sedes de encuentros presenciales, en las Escuelas Normales Superiores.

Los equipos de capacitadores se integraban, en parte, por profesionales de la formación docente de estas escuelas, con lo cual se pretendía volver sobre la formación docente inicial de maestros para las escuelas rurales, de manera indirecta. Por otra parte, con Supervisores Regionales y Zonales, quienes proporcionaron un marco de viabilidad para el desarrollo de la capacitación, a la vez que situaron en las problemáticas locales el abordaje didáctico del plurigrado y aportaron historicidad a los procesos de trabajo y de formación de los docentes.

El otro elemento sustantivo para fortalecer la capacitación fue, durante los dos primeros años, la posibilidad de ir a las escuelas donde trabajaban los docentes capacitados a fin de acompañarlos en sus tareas áulicas, interactuar con los estudiantes, visitar las escuelas y las localidades (Olmos, Hidalgo y otros, 2013).

### ***Logros en relación al mejoramiento de la educación rural***

La evaluación de esta experiencia tiene diversas opciones de abordaje, que van desde el logro de los objetivos de desarrollo tendientes a la mejora de la educación en contextos rurales de la República Argentina, y en particular, en la Provincia de Córdoba; al cumplimiento de los compromisos contractuales y fiduciarios. En el mismo sentido, podrían identificarse actividades críticas relacionadas con el Proyecto, en virtud de su significatividad y materialidad, que den cuenta de la eficacia, eficiencia y economía en la ejecución del mismo.

Es así que, respecto del alcance a los objetivos de desarrollo del Proyecto, los indicadores de resultados muestran que se redujo significativamente la cobertura pendiente de niños de 5 años sin educación inicial; se incrementó la tasa de promoción anual del ciclo de primaria, y con variaciones, también la de pasaje de 6to a 7mo y de 7mo. a 8vo. en el medio rural. Por otra parte, y si bien no es posible discernir los efectos específicos de cada intervención o de las condiciones de política general del PROMER en el alcance de varios de estos indicadores de resultados, en cuanto a los indicadores intermedios acordados para el Proyecto, se puede constatar la provisión del equipamiento multimedia-informático para las escuelas con servicios de CBS; de bibliotecas institucionales para los tres niveles educativos obligatorios; las obras de infraestructura; la medición de aprendizajes de la DINIECE; el Relevamiento de Escuelas Rurales (RER) coordinado por el Mapa Educativo Nacional desde la DINIECE y el desarrollo del portal web para favorecer el acceso de información respecto de la educación rural.

## **Conclusión**

Las políticas educativas, siguiendo a Tello, se compondrían por “aquello que sucede en la realidad”. Si por realidad educativa también se entiende lo que sucede en las instancias de administración y gobierno de la educación, podríamos identificar las políticas educativas con las prácticas desarrolladas por los agentes sociales en todos los niveles del sistema educativo y la interrelación entre ellos, como objeto de estudio de la política educativa en tanto campo teórico.

Del Percio y Palumbo (2013) plantean la posibilidad de pensar al complejo campo de la política educativa desde la noción de campo indisciplinado, adjudicando tres sentidos al prefijo in. En primer lugar, en su aspecto inclusivo, buscando partir de una disciplina para adentrarse en otras; en segundo lugar, en el movimiento inverso, esto es, incorporando elementos de las otras

disciplinas en la que se tomó como punto de partida; y en tercer lugar, para negar los paradigmas epistemológicos de cada disciplina en tanto saber protocolizado, en cada oportunidad que esto resulte imprescindible.

Este razonamiento habilita a dar cuenta de posicionamientos disidentes de los institucionalizados y a plantear disconformidad respecto a la forma con que los investigadores explican cada situación singular. Conduce a interpelarse e interpelar cada instancia objeto de estudio y objeto de intervención desde una discusión que incluya los saberes no científicos de las políticas educativas. ¿Qué se puede conocer en la administración pública desde la administración pública misma? ¿Cómo se construyen los conocimientos sobre estas prácticas desde este lugar? ¿Cuáles son las sombras proyectadas sobre esos conocimientos?

Desde esa posición, en este escrito se presentó algunas estrategias de planeamiento, administración y gobierno que viabilizaron el diálogo entre los diferentes grupos de agentes estatales y de organismos de financiamiento internacional, con el objeto de develar cómo se enlazaba lo organizacional, lo financiero, la gestión y lo pedagógico en relación al mejoramiento de la oferta educativa para poblaciones del ámbito rural. En esa dirección, se puede decir que desde los programas EMER y EMETA, pasando por el Plan Social Educativo y el PROMER, la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la educación para poblaciones del ámbito rural se han tratado de abordar con estrategias muy similares. Las mismas han hecho énfasis en financiamiento específico, la organización de escuelas en base a un criterio territorial, intervenciones focalizadas con énfasis en la formación continua de los docentes, la adecuación o creación de infraestructura y el equipamiento de escuelas.

En relación al PROMER, puede decirse que logró generar una dinámica que incluyó la visión de la mayoría de los participantes, a partir de un esquema de gestión flexible y participativo que

facilitó la implementación del proyecto. En este esquema las prácticas desarrolladas por equipos técnicos constituidos ad hoc por profesionales especialistas contratados y por agentes estables de la administración de la educación en el caso de Córdoba, dio lugar a dinámicas de trabajo innovadoras. A la vez, motivó a la provincia a instalar la modalidad educación rural al interior de los ministerios como parte del organigrama permanente.

Sin embargo, al momento de finalizar la implementación del proyecto, demandó a los gobiernos provinciales la inclusión de los nuevos integrantes de los equipos técnicos en las plantas funcionales orgánicas, situación que no pudo ser atendida en todo el territorio nacional.

La organización en agrupamientos de escuelas dio lugar a ciertas sinergias a favor de las escuelas primarias, cuyos docentes se apropiaron de la forma de trabajo propuesta en las instancias de formación docente continua. En el caso cordobés, la especialización docente en educación rural para el nivel primario y la actualización para docentes de escuelas secundarias pluricurso, fortalecieron los vínculos entre las escuelas agrupadas.

Finalmente, tal vez todo lo actuado explique los resultados en términos de logros de aprendizajes, según se observa en los informes por provincias de Aprender 2017 (Ministerio de Educación de la Nación, 2017). En los mismos, se puede apreciar que, en el campo de las Ciencias Sociales y Naturales, más de un 75 % de estudiantes de escuelas primarias de ámbito rural alcanza niveles de desempeño Avanzado/Satisfactorio, superando a los estudiantes de escuelas de ámbito urbano. Esta situación reedita lo sucedido en 2016, cuando al ser evaluados en Lengua y Matemática, lo estudiantes que asisten a aulas de sección múltiple (plurigrado) obtuvieron mejores logros que sus compañeros de escuelas de ámbito urbano (CIPPEC, 2017).

## Bibliografía

- Cardini, A. y Sánchez, B. (2017). *Aprender 2017: qué nos dicen los resultados*. Recuperado de <https://www.cippec.org/textual/aprender-2017-que-nos-dicen-los-resultados/>
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Castro, H. y Reboratti, C. (2008). *Revisión del concepto de ruralidad en Argentina y alternativas posibles para su redefinición*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Dirección de Desarrollo Agropecuario, PROINDER, Serie de Estudios e Investigaciones Nro. 15.
- Del Percio, E. y Palumbo, M. (2013). La indisciplina de los campos: una mirada desde la epistemología de la política Educativa. En C. Tello. (Coord. y Comp.), *Epistemologías de la política educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques*. Campinas, Brasil: Mercado de Letras.
- Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educação & Sociedade*, 32 (115).
- Gertel, H. y Olmos, A. (2003). An exploration on teacher' education and employment achievements in rural areas. A case study of Cruz del Eje, Province of Córdoba, Argentina. *CIES 2003 Annual Meeting. A conversation on Educational Achievements Globally*. Ponencia llevada a cabo en Michigan State University, New Orleans.
- Gewirtz, S. (2007). A Reflexividad etica na analise de politicas: conceituacao e importancia. En *Praxis Educativa. Volumen 2* (1), pp. 7-12.
- Gutiérrez, T. (2014, setiembre). Estado, educación no formal y desarrollo rural. Los Centros de Educación Agrícola (Argentina, 1970-2010). *Revista Brasileira de Historia de la Educación*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.4025/rbhe.v14i3.566>
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad: Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Klein, E. (1993). El mundo del trabajo rural. *Nueva Sociedad, Volumen 1* (124), pp. 72-82.
- Leguizamón, L. y Jorge Navarro, M. (2013). Escuelas EMETA en el norte Argentino. Estudio de Casos en La Rioja y Salta. *X Jornadas Nacionales y II Internacionales de Investigación y Debate: II Encuentro Sudamericano de Estudios Agrarios. Actores, Estrategias y Poder en el Mundo Rural: América del Sur, 1850-2010*. Ponencia llevada a cabo en Buenos Aires, Mnemosyne.
- Olea, M. (2013). *Ruralidad y educación en Argentina: instituciones, políticas y programas*. Recuperado de <http://www.oppad.uns.edu.ar/docs/trabajos/congresos/ruralidad%20y%20educacion.pdf>
- Olmos, A. (1999). *Escuelas rurales. Objetos y sujetos de la inclusión y la exclusión social*. (Mimeografía)
- Olmos, A. (2004). *Informe de síntesis de lineamientos pedagógicos y curriculares de la política educativa nacional en el área de Educación Rural. Primer Informe de Avance. Proyecto de Apoyo al Mejoramiento de la Educación Rural, Técnica y Profesional*. Buenos Aires, Argentina (Mimeografía)
- Olmos, A. (2012). *La escuela estaquada. Entre las políticas compensatorias y la cotidianeidad de la gestión escolar*. Santiago, Chile, RED ESTRADO.
- Olmos, A. e Hidalgo, A. (2013). Transformación de la enseñanza en plurigrado en la escuela rural. Estudio de casos a partir de la implementación de la Especialización Docente Superior en Educación Rural para el Nivel Primario en el Noroeste de Córdoba. Ponencia en *Jornada de*

*Intercambio de Experiencias de Investigación Educativa. Instituto Leguizamón. Dirección General de Educación Superior, Córdoba.*

Senén González, S. y Olmos, A. (2014). De las políticas compensatorias a la ampliación de derechos: una década de proyectos y programas socioeducativos en la Argentina y en Córdoba. *Cuadernos de Educación, Año XII* (12). Recuperado de <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/Cuadernos/article/view/9209>

Tello, C. (2015). *La/s política/s educativa/s. Campo teórico, campo de intervención y la preocupación ética en la investigación*. Buenos Aires, Argentina: UNLP-ReLePe, pp. 1-29.

### **Documentos de trabajo**

Consejo Federal de Educación, Resolución 57/08. Recuperado de <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res08/57-08.pdf>

Ministerio de Educación y Justicia (1987) Educación rural. Serie Demandas de información educativa. Secretaría de Educación Nro. 7. Centro Nacional de Información, Documentación y Tecnología Educativa. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL003299.pdf>

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2004). Aportes para la elaboración de un diagnóstico nacional. Proyecto de “Apoyo al mejoramiento de la educación rural, técnica, formación profesional y fortalecimiento de la educación superior”. Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional. Donación Japonesa TFO 26841. Coordinación Nacional. Buenos Aires.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2004). Aportes para la selección de indicadores para el proyecto. Proyecto de “Apoyo al mejoramiento de la educación rural, técnica, formación profesional y fortalecimiento de la educación superior”. Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional. Donación Japonesa TFO 26841. Coordinación Nacional. Buenos Aires.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2004). Sistematización de líneas de actividades identificadas por las jurisdicciones para educación rural, técnica y formación profesional. Proyecto de “Apoyo al mejoramiento de la educación rural, técnica, formación profesional y fortalecimiento de la educación superior”. Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional. Donación Japonesa TFO 26841. Coordinación Nacional. Buenos Aires.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007). Manual Operativo. Subsecretaría de Coordinación Administrativa, Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional, Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural, Convenio de Préstamo BIRF Nro.7353-Ar. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001661.pdf>

Ministerio de Educación (2008). Resolución Nº 1207/2008. Bs. As., 22/8/2008. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/144299/norma.htm>

Ministerio de Educación, PROMER, BIRF 7353-AR (2007). Instructivo para la realización de Capacitaciones en Jurisdicciones Provinciales. Subsecretaría de Coordinación Administrativa, Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional. Buenos Aires. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001396.pdf>

Ministerio de Educación, PROMER, BIRF 7353-AR (2008). Instructivo para la realización de capacitaciones jurisdiccionales. Postítulo: “Especialización Superior en Educación Rural para el Nivel Primario”. Subsecretaría de Coordinación Administrativa, Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional. Buenos Aires. Recuperado de

<https://docplayer.es/3101670-Proyecto-de-mejoramiento-de-la-educacion-rural-birf-7353-ar.html>

Jefatura de Gobierno (2006) Decreto Nacional Nro. 1295/2006. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/decreto-1295-2006-120323/texto>

Ministerio de Educación (2015) Temas de Educación 12. Panorama de la Educación Rural en Argentina. Boletín DiNIECE. Buenos Aires. Recuperado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/boletin-12-1\\_12\\_15.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/boletin-12-1_12_15.pdf)



### Anexo 1

COMP	SUB-COMPONENTES	ACTIVIDADES	Beneficiario Directo	Tipo de Transferencia/ Insumo	
<b>A. Mejoramiento de la Calidad y la Cobertura de la Educación Rural.</b>	<b>A.1</b> Mejora en las condiciones de funcionamiento de las Escuelas Rurales.	<b>A.1. (a)</b> Provisión de materiales didácticos básicos y equipamiento para la enseñanza.	- Alumnos - Escuelas	- Bienes	
		<b>A.1. (b)</b> Mejoramiento de la infraestructura escolar y provisión de equipamiento.	- Escuelas	- Obras - Bienes	
		<b>A.1. (c)</b> Provisión de recursos tecnológicos para la transmisión de la señal del CANAL EDUCATIVO.	- Escuelas	- Bienes - Servicios	
		<b>A.1. (d)</b> Apoyo a la Educación Intercultural y Bilingüe en zonas rurales.	- Alumnos - Docentes - Escuelas	- Consultoría - Becas - Proyectos institucionales - Servicios - Costos operativos - Bienes	
		<b>A.1. (e)</b> Provisión de recursos para el funcionamiento de los Agrupamientos de Escuelas.	- Escuelas	- Proyectos Institucionales - Costos Operativos	
	<b>A.2</b> Expansión de la cobertura y mejoramiento de la promoción y egreso del número de estudiantes.	<b>A.2. (a)</b> Ampliación de la cobertura del Nivel Educación Inicial.	- Docentes	- Consultoría - Servicios - Costos operativos	
		<b>A.2. (b)</b> Disminución de la repitencia en el 1er., 2do. y 3er. Año de la EO.	- Alumnos - Docentes	- Consultoría - Servicios - Costos Operativos	
		<b>A.2. (c)</b> Regularización de trayectoria escolar en el 4to., 5to. y 6to año de la EO - Aceleración.	- Alumnos - Docentes	- Consultoría - Servicios - Costos Operativos	
		<b>A.2. (d)</b> Ampliación de la cobertura en el 7mo., 8vo. y 9no. año de la EO.	- Alumnos - Docentes - Escuelas	- Consultoría - Servicios - Costos Operativos	
		<b>A.2. (e)</b> Proyectos institucionales de desarrollo local.	- Escuelas	- Proyectos Institucionales	
	<b>A.3</b> Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Provincial.	<b>A.3. (a)</b> Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Provincial.	- Provincia	-Bienes - Consultoría - Costos Operativos	
	<b>B: Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Nacional.</b>	<b>B.1</b> Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Nacional.	<b>B.1. (a)</b> Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Nacional.	- Nación	- Bienes - Consultoría - Costos Operativos
		<b>B.2</b> Monitoreo y Evaluación.	<b>B.2. (a)</b> Encuestas sobre las Condiciones en que Funcionan las Escuelas Rurales.	- Nación	- Consultoría - Costos Operativos - Servicios - Bienes
			<b>B.2. (b)</b> Estudios de Evaluación del Impacto del Proyecto.	- Nación	- Consultoría - Costos Operativos - Servicios
			<b>B.2. (c)</b> Evaluación de Aprendizaje de los Alumnos.	- Nación	- Consultoría -Costos Operativos - Servicios

Fuente: Presentación Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural – PROMER. Préstamo BIRF 7353-AR. Buenos Aires. 2007.

### Anexo 2



MANUAL OPERATIVO – MISION DE SUPERVISION 12 AL 27-03-07

Cuadro 1

COMPONENTES	SUB-COMPONENTES	MONTO	ACTIVIDADES
<b>A. Mejoramiento de la Calidad y la Cobertura de la Educación Rural.</b>	<b>A.1</b> Mejora en las condiciones de funcionamiento de las Escuelas Rurales.	<b>USD 104.900.550</b>	<b>A.1.(a)</b> Provisión de materiales didácticos básicos y equipamiento para la enseñanza.
			<b>A.1.(b)</b> Mejoramiento de la infraestructura escolar y provisión de equipamiento.
			<b>A.1.(c)</b> Provisión de recursos tecnológicos para la transmisión de la señal del CANAL EDUCATIVO.
			<b>A.1.(d)</b> Apoyo a la Educación Intercultural y Bilingüe en zonas rurales.
			<b>A.1.(e)</b> Provisión de recursos para el funcionamiento de los Agrupamientos de Escuelas.
	<b>A.2</b> Expansión de la cobertura y mejoramiento de la promoción y egreso del número de estudiantes.	<b>USD 22.580.912</b>	<b>A.2.(a)</b> Ampliación de la cobertura del Nivel Educación Inicial.
			<b>A.2.(b)</b> Disminución de la repitencia en el 1er., 2do. y 3er. Año de la EO.
			<b>A.2.(c)</b> Regularización de trayectoria escolar en el 4to., 5to. y 6to año de la EO - Aceleración.
			<b>A.2.(d)</b> Ampliación de la cobertura en el 7mo., 8vo. y 9no. año de la EO.
			<b>A.2.(e)</b> Proyectos institucionales de desarrollo local.
<b>A.3</b> Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Provincial.	<b>USD 9.690.538</b>	<b>A.3.(a)</b> Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Provincial.	
<b>B: Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Nacional.</b>	<b>B.1</b> Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Nacional.	<b>USD 2.292.641</b>	<b>B.1.(a)</b> Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Nacional.
	<b>B.2</b> Monitoreo y Evaluación.	<b>USD 2.180.359</b>	<b>B.2.(a)</b> Encuestas sobre las Condiciones en que Funcionan las Escuelas Rurales.
			<b>B.2.(b)</b> Estudios de Evaluación del Impacto del Proyecto.
			<b>B.2.(c)</b> Evaluación de Aprendizaje de los Alumnos.
<b>PPF</b>		<b>USD 1.500.000</b>	
<b>Comisión inicial</b>		<b>USD 375.000</b>	
<b>Sin asignar</b>		<b>USD 6.480.000</b>	
		<b>USD 150.000.000</b>	

Presentado: noviembre 2018

Aprobado: abril 2019