

---

## Tesis

La escuela secundaria en contextos rurales, una agenda pendiente. Políticas y programas desarrollados desde el nivel nacional (2006-2022).



Secondary school in rural contexts: a pending agenda. Policies and programs developed at the national level (2006-2022).

Ensino médio em contextos rurais: uma agenda pendente. Políticas e programas desenvolvidos em nível nacional (2006-2022).

---

**Ornella Lotito**  
UNQ, Argentina  
ornellalotito@gmail.com

### Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural

vol. 16, núm. 33, 2026  
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina  
ISSN: 2250-4001  
Periodicidad: Semestral  
estudiosrurales@unq.edu.ar

Recepción: 07 noviembre 2025  
Aprobación: 03 mayo 2026

DOI: <https://doi.org/10.48160/22504001er33.705>

URL: <https://portal.amelica.org/ameli/journal/181/1815522009/>

**Resumen:** Esta investigación tiene el propósito de describir y sistematizar las políticas públicas y proyectos educativos nacionales destinados a ampliar y diversificar la oferta del nivel secundario en los contextos rurales, a partir de la sanción de la obligatoriedad del nivel. Una temática que resulta relevante en el marco de la agenda de derechos que se inscriben en las bases de la Ley Nacional de Educación 26.206, así como en diferentes marcos internacionales que delinear la agenda educativa. En Argentina garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad continúa siendo un desafío necesario de abordar especialmente en la población de adolescentes y jóvenes de las zonas rurales más alejadas y aisladas del territorio. Los datos evidencian que alrededor de 47.000 adolescentes de entre 12 y 17 años se encuentran fuera del sistema educativo en contextos rurales (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC], 2024). El desarrollo de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos acordes a los requerimientos locales y comunitarios, a las características propias y diferenciales de los contextos y el desarrollo de acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalentes en todo el país, se constituyen en instrumentos para el cumplimiento del derecho a la educación de la población. La expansión de la obligatoriedad que llevó al reconocimiento de la educación secundaria como un derecho para los adolescentes, se constituyó en un desafío para las autoridades nacionales y locales que deben garantizar las condiciones necesarias para que todos los jóvenes transiten y concluyan sus estudios secundarios.

**Palabras clave:** escuela secundaria, contextos rurales, política educativa.

**Abstract:** This research aims to describe and systematize public policies and national educational projects aimed at expanding and diversifying secondary education offerings in rural contexts, following the enactment of compulsory secondary education. This topic is particularly relevant within the framework of the rights agenda established by National Education Law No. 26.206, as well as within various international frameworks that shape the educational agenda. In Argentina, ensuring inclusive, equitable, and quality education remains a necessary challenge, especially for adolescents and young people living in the most remote and isolated rural areas of the country. Data show that around 47,000 adolescents between the ages of 12 and 17 are currently outside the educational system in rural contexts (National Institute of Statistics and Censuses [INDEC], 2024). The development of institutional, pedagogical, and rights-promotion alternatives that are aligned with local and community needs, with the specific and diverse characteristics of these contexts, and the implementation of actions that ensure equivalent quality outcomes across the country, are essential tools for fulfilling the population's right to education. The expansion of compulsory education, which recognized secondary education as a right for adolescents, has posed a challenge for national and local authorities, who must guarantee the necessary conditions for all young people to access and complete their secondary education.

**Keywords:** secondary school, rural contexts, educational policy.

**Resumo:** Esta pesquisa tem como objetivo descrever e sistematizar as políticas públicas e os projetos educacionais nacionais destinados a ampliar e diversificar a oferta do ensino secundário em contextos rurais, a partir da promulgação da obrigatoriedade desse nível de ensino. Trata-se de uma temática relevante no âmbito da agenda de direitos inscrita nas bases da Lei Nacional de Educação nº 26.206, bem como em diversos marcos internacionais que delineiam a agenda educacional. Na Argentina, garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade continua sendo um desafio necessário, especialmente para adolescentes e jovens das zonas rurais mais distantes e isoladas do território. Os dados mostram que cerca de 47.000 adolescentes entre 12 e 17 anos estão fora do sistema educacional em contextos rurais (Instituto Nacional de Estatística e Censos [INDEC], 2024). O desenvolvimento de alternativas institucionais, pedagógicas e de promoção de direitos, alinhadas às necessidades locais e comunitárias, às características próprias e diferenciadas dos contextos, e a implementação de ações que permitam alcançar resultados de qualidade equivalentes em todo o país, constituem instrumentos fundamentais para o cumprimento do direito à educação da população. A ampliação da obrigatoriedade, que reconheceu o ensino secundário como

um direito dos adolescentes, representou um desafio para as autoridades nacionais e locais, que devem garantir as condições necessárias para que todos os jovens possam cursar e concluir seus estudos secundários.

**Palavras-chave:** ensino secundário, contextos rurais, política educacional.

## PLANTEO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En la Argentina del siglo XXI, no es lo mismo nacer en una ciudad, en un pueblo o en un paraje rural disperso. Esta afirmación que resulta una obviedad adquiere un sentido específico si se piensa en el lugar de nacimiento como un determinante de las trayectorias escolares. Trayectorias cuya interpretación requiere de la puesta en juego de múltiples dimensiones sociales, económicas y culturales que inciden en las formas que toman los recorridos escolares que las niñas, niños y adolescentes atraviesan. Sin embargo, para que esas trayectorias tengan lugar, es condición básica de posibilidad que existan escuelas al alcance de los hogares. Y aunque la escolarización ha crecido sostenidamente a través de los años, aún hoy existen territorios donde acceder al derecho a la educación se ve impedido por la falta de oferta educativa.

Esta investigación tuvo el propósito de abordar desde un enfoque descriptivo y analítico, el compendio de políticas públicas, normativas y proyectos educativos destinados tanto a ampliar como a diversificar la oferta del nivel secundario en los contextos rurales, a partir de la sanción de la obligatoriedad del nivel. Una temática que resulta relevante en el marco de la agenda de derechos que se inscriben en las bases de nuestra Ley Nacional de Educación, así como en diferentes marcos internacionales que delinear la agenda educativa global.

En Argentina garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad continúa siendo un desafío necesario de abordar especialmente en la población de adolescentes y jóvenes de las zonas rurales más alejadas y aisladas del territorio.

A partir de la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 en el año 2006, la educación secundaria se constituye como obligatoria para todos los adolescentes de nuestro país. Sin embargo, los datos del último Censo Nacional de Población del año 2022 evidencian que alrededor de 270.000 chicos y chicas de entre 12 y 17 años se encuentran fuera del sistema educativo de los cuales 47.158 habitan en contextos rurales. Son múltiples los motivos por los cuales ese gran número de jóvenes de la ruralidad ven cercenado su derecho a acceder a la educación secundaria. Uno de los principales es la falta de oferta del nivel. Según datos del Ministerio de Educación Nacional el 25% de las escuelas primarias rurales no cuenta con una escuela secundaria cercana, esto redundando en trayectorias escolares interrumpidas y en la reproducción del proceso de exclusión educativa. El desarrollo de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos acordes a los requerimientos locales y comunitarios, a las características propias de las adolescencias que viven en estas zonas, a los atributos diferenciales de los contextos urbanos y rurales y el desarrollo de acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalentes en todo el país, se constituyen en instrumentos para el cumplimiento del derecho a la educación de la población. La expansión de la obligatoriedad que llevó al reconocimiento de la educación secundaria como un derecho para los adolescentes, se constituyó en un desafío para las autoridades nacionales y locales que deben garantizar las condiciones necesarias para que todos los jóvenes transiten y concluyan sus estudios secundarios.

## OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación tuvo el objetivo de desarrollar un análisis sobre las políticas públicas y proyectos educativos nacionales destinados tanto a ampliar como a diversificar la oferta del nivel secundario en los contextos rurales, a partir de la sanción de la obligatoriedad del nivel y asimismo poder dar cuenta de los enfoques y de las múltiples dimensiones que se han abordado para este fin en las diferentes gestiones de gobierno.

Mediante este trabajo, se espera aportar evidencia para los tomadores de decisiones y hacedores de políticas públicas en materia educativa, que permita ampliar derechos y llegar a todos los y las adolescentes de nuestro país con una educación secundaria de calidad, más allá del lugar donde vivan.

## METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Para llevar adelante esta investigación de diseño cualitativo y descriptivo, se combinaron diversas técnicas que permitieron abordar el objeto de estudio en toda su complejidad. Para eso, la propuesta se centró en primer lugar en la realización de 10 entrevistas en profundidad a actores clave que participaron de la definición de estas políticas y proyectos como funcionarios de las diferentes gestiones educativas entre el 2006 y el 2022, como así también a integrantes de equipos técnicos y especialistas en educación secundaria y ruralidad.

En segundo lugar, se planteó la pertinencia de realizar una revisión y análisis documental de las normativas y resoluciones del Consejo Federal de Educación disponibles en los repositorios web del Ministerio de Educación Nacional (Ley 26.206, Resolución CFE 93/09, entre otras) y de los documentos de los proyectos identificados como clave en este proceso (Proyecto Horizontes, Secundaria Rural 2030 -SR2030-, Proyectos Productivos de Base Local -PBL-, PROMER I y PROMER II), en tanto permitieron desarrollar una descripción exhaustiva que recabó la complejidad de estas medidas y los diferentes aspectos sobre los que buscaron avanzar.

Asimismo, se realizó un análisis cuantitativo del estado de situación de la educación secundaria en contextos rurales de la Argentina con el objetivo de ponerlos en diálogo con las normativas, políticas y proyectos. Para eso se llevó adelante una caracterización de la población de adolescentes que reside en esos territorios, se presentaron los principales indicadores educativos sobre la oferta, las trayectorias y los aprendizajes.

## ABORDAJE CONCEPTUAL

Siguiendo los objetivos ya planteados de esta tesis, se partió de una serie de conceptos fundamentales que aportan principalmente la teoría sociológica y las ciencias de la educación.

La presente investigación aborda una noción de política educativa en tanto política pública entendida en términos de Fontaine (2015), desde un aspecto macro que la considera como el conjunto de leyes, normativas o lineamientos definidos en un programa de gobierno específico, así como desde una perspectiva más amplia que considera a las políticas públicas como variables dependientes que son el resultado de un momento histórico, de relaciones entre actores políticos, sociales y económicos y de recursos disponibles en un momento dado. Asimismo, se retoma de Oszlak y O'Donnell (1995) un abordaje de las políticas públicas o estatales, como “un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición -agregaríamos, predominante- del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (1995, pág. 112). De esta forma, se asume que habrá actores estatales como funciones directamente vinculadas al hacer de la política pública, pero en ningún caso son acciones aisladas, sino más bien, el resultado de relaciones sociales entre diferentes actores que de una forma u otra están relacionados a los hechos sociales que esas políticas atañen o no.

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

Por otro lado, en esta investigación resultó clave profundizar en la conceptualización de territorio, ruralidad y escuelas rurales. A saber, la escuela secundaria puede ser abordada desde diferentes dimensiones, y una de ellas, la que interesó particularmente a este trabajo, es el ámbito en el que se emplazan las instituciones educativas. En ese sentido, hablar de escuelas urbanas y escuelas rurales refiere a los territorios donde las escuelas y su comunidad educativa se localizan.

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

Una perspectiva amplia de la noción de territorio invita a entenderlo como una combinación de procesos, lugares y actores (Bozzano, 2000; 2020), o bien como un espacio social que tiene una historia político-institucional específica y constituye una particular estructura de oportunidades objetivas y subjetivas (Bourdieu, 1999; Kaztman et al., 1999; Tenti Fanfani, 2007) compuesta por los recursos materiales, simbólicos y sociales. Desde esta perspectiva, la definición demográfica deja excluidos aspectos que también caracterizan la complejidad del ámbito rural en la Argentina y las transformaciones culturales, sociales y económicas que ha atravesado en los últimos años. Si se hace referencia a lo rural como un todo, se invisibiliza una heterogeneidad que caracteriza una diversidad de situaciones que representan a lo rural desde la diversidad y localización geográfica, las características sociodemográficas y las condiciones socioeconómicas de los hogares, los recursos naturales, el tipo de producción posible, la tecnología disponible, la división de la propiedad de la tierra, la existencia y características de la infraestructura y servicios básicos, la presencia del Estado, entre otros aspectos. Giarraca acuña el término de nueva ruralidad en el caso de la Argentina para referir al “espacio donde coexisten empresas de alta complejidad tecnológica, (...) extra-agrarios transnacionalizados, empresas del agroturismo, con mundos rurales heterogéneos con campesinos, productores medios y trabajadores rurales segmentados por los procesos de mecanización, grupos étnicos y nuevos desocupados” (Giarraca, 2001, p. 11).

En este punto, la tesis doctoral de Plencovich (2013) sobre las escuelas agrarias en la Argentina, trae un recorrido teórico que resulta esclarecedor a la hora de conceptualizar lo rural. Propone que lo rural es un campo de disputa de las diferentes disciplinas, instituciones y prácticas. Un país en que su principal actividad económica está dada por la producción agropecuaria, dispone una mirada sobre lo rural compleja y no libre de tensiones. En este marco, la autora plantea que la oposición entre rural-urbano propia de comienzos del siglo XX ha perdido sentido con la irrupción de prácticas sociales y económicas como la industrialización de la agricultura, la agricultura urbana o las urbanizaciones rurales. Lo rural ha dejado de ser un estadio previo a lo urbano, un estado de menos desarrollo. Este tipo de fenómenos sociales desafían la dicotomía y generan nuevos actores y prácticas sociales.

Nuevamente, si el foco está puesto en las escuelas de contextos rurales, sabemos en primer lugar, que nos referimos al territorio en el que se localizan. No existe una definición universal de rural que permita aludir a que esa localización representa un todo homogéneo ni que esas escuelas carecen de diversidad. Olga Zattera (2015) invita a pensar en “lo común y lo particular” para recuperar la multiplicidad de ruralidades y de escuelas rurales que existen en el territorio argentino. En ese sentido, existen aspectos comunes como es la baja densidad de población, la amplia presencia de comunidades de pueblos originarios en estos contextos, la incidencia de la producción agropecuaria en las prácticas educativas, los fuertes vínculos comunitarios, entre otras. Y existen aspectos particulares que dan cuenta de la diversidad como las actividades productivas realizadas, la disponibilidad de infraestructura y servicios básicos, los modelos organizacionales y pedagógicos que se implementan en las escuelas, entre otras cosas.

En suma, desde estos marcos conceptuales, esta investigación se enfocó en las políticas educativas, llevadas adelante por los gobiernos que ejercieron la máxima autoridad educativa a nivel nacional entre el 2006 y el 2022, cuyo objetivo residió en escalar y fortalecer la oferta educativa de nivel secundario en los contextos rurales, que aún en la actualidad por su heterogeneidad y reciente obligatoriedad del nivel, carecen de una oferta completa de educación básica para garantizar el cumplimiento del derecho de los adolescentes de la Argentina.

## PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

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

La temporalidad de las normativas y proyectos considerados para esta investigación, contribuye a comprender el suceder de la política educativa para el nivel secundario en la ruralidad y las interrelaciones entre ellas. En primer lugar, se dio comienzo al financiamiento del BIRF PROMER en el año 2005 cuyo propósito era el fortalecimiento de la escuela secundaria rural, particularmente en el ciclo básico; posteriormente en el 2006 se sancionó la Ley de Educación Nacional, con ella se extendió la obligatoriedad del nivel secundario hasta su último año y se creó la modalidad de educación rural. En 2007 el Ministerio de

Educación Nacional, presenta el programa Horizontes para la Educación Rural, proyecto que extendió su implementación hasta el año 2014. En el 2007, también como parte de la propuesta pedagógica del Proyecto Horizontes, comienzan a implementarse los Proyectos Productivos de Base Local. En el año 2010 se aprueba la Resolución del CFE 128/10, clave en la definición federal de los lineamientos para escalar la educación secundaria en los contextos rurales. En 2014 a su vez, se realizó el lanzamiento de la segunda etapa del PROMER conocida como PROMERII que extendía sus acciones al fortalecimiento de la secundaria completa en los contextos rurales. Por su parte, el proyecto Secundaria Rural 2030, tiene su inicio en 2016 y perdura su implementación hasta 2019 con el cierre de la gestión del gobierno nacional. Los desembolsos de PROMER II se extienden incluso como parte de la contribución al Plan Nacional de respuesta a la Pandemia por el COVID19, y su cierre se da en el 2022.

En materia de legislación, la sanción de la LEN –entre otras leyes como la de Financiamiento Educativo-, y un conjunto de resoluciones del Consejo Federal de Educación para el nivel secundario y específicas para el ámbito rural sancionadas en el período analizado en esta tesis, se consagraron como instrumentos oficiales y legítimos destinados a subsanar algunos retrasos en términos prescriptivos y concretos que había supuesto la Ley Federal de Educación durante los 90.

Específicamente, la Resolución CFE N.º 128/10 constituye el marco normativo más relevante para la modalidad rural en la escolaridad obligatoria. El documento Educación rural en el sistema educativo nacional, establece lineamientos organizados en seis ejes: políticas para la ruralidad, problemáticas específicas, definiciones conceptuales, agrupamiento como unidad de política, modelos institucionales y acciones de articulación entre niveles y modalidades. Su propósito fue ofrecer un marco integral que reconociera la complejidad y diversidad de los territorios rurales, incorporando la noción de “nueva ruralidad” (Plencovich, 2013), para destacar la convivencia entre entornos de alta tecnología y productividad agrícola con graves condiciones de pobreza. Este diagnóstico del que parte el documento argumenta una contraposición a las políticas focalizadas propias del periodo anterior (Gluz, 2012) en tanto generar respuestas especiales, no hace más que incrementar la segregación y fragmentación del sistema. Desde allí se propone entonces generar una política de Estado sostenible en el tiempo, que no brinde respuestas aleatorias y aisladas para la ruralidad, sino que la incluya como parte de todo el sistema, con sus particularidades que requieren de ser atendidas, y la ponga dentro de la agenda de políticas de educación. Para eso, se convoca a que, en el marco de la creación de la modalidad rural, cada jurisdicción conforme un área específica para la educación rural según su lógica institucional (podrían ser coordinaciones, direcciones, departamentos, etc.) destinada a la toma de decisiones, articulación entre niveles educativos y vinculación con la coordinación nacional de educación rural. La inclusión de la ruralidad en la agenda responde a desafíos de cobertura derivados de la obligatoriedad y a la concentración de desescolarización en estos territorios. El documento reconoce la histórica desatención de las escuelas rurales y plantea estrategias como formación docente continua en el lugar de trabajo, fortalecimiento de la enseñanza en pluriños y validación normativa de modelos organizativos alternativos. Asimismo, promueve la articulación intersectorial con actores gubernamentales y no gubernamentales para garantizar políticas integrales.

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

Gracias a este financiamiento sostenido, se llevaron adelante desde la gestión nacional del gobierno educativo, estos tres proyectos específicos para la educación secundaria de contextos rurales. Estas iniciativas, tuvieron el propósito de superar el aislamiento relativo de comunidades, escuelas, docentes y estudiantes a través de la conformación de agrupamientos o redes y a su vez, de promover el desarrollo de modelos pedagógicos e institucionales que contemplaran la particularidad de la organización específica de las escuelas rurales que, por contar con matrículas reducidas, conforman grados múltiples o pluriaño.

En el marco del Proyecto Horizontes se abordaron diversas dimensiones orientadas a fortalecer y ampliar la educación secundaria en contextos rurales. Esta iniciativa, implementada entre 2007 y 2014, se inscribe en la continuidad del Proyecto 7, destinado al Tercer Ciclo de la Educación General Básica Rural en la década de 1990 como parte del Plan Social Educativo. Desde la Coordinación Nacional de Educación Rural se diseñaron lineamientos para una organización interinstitucional por agrupamiento, que implicó la conformación de equipos docentes por agrupamiento y tutores por escuela y ciclo. Se elaboraron documentos técnicos y materiales pedagógicos para acompañar la enseñanza en el pluriaño, con énfasis en el Ciclo Básico. Asimismo, se brindó asistencia técnica mediante un equipo específico con referentes jurisdiccionales, se distribuyeron materiales didácticos (laboratorios, bibliotecas, cuadernillos Horizontes) y se desarrolló un trayecto de formación docente continua a través del postítulo Pluriaño en Contextos Rurales, complementado con el acompañamiento a equipos de supervisión.

Los PBL constituyeron una propuesta pedagógica destinada a los Ciclos Básicos del nivel secundario en escuelas rurales de baja matrícula (entre 8 y 50 estudiantes). Esta iniciativa, implementada entre 2007 y 2016, fue liderada por la Coordinación Nacional de Educación Rural en articulación con las áreas provinciales de ruralidad y se integró como componente del Proyecto Horizontes. Su objetivo principal fue fortalecer el Ciclo Básico mediante una planificación pedagógica que promoviera el trabajo por proyectos productivos vinculados al desarrollo rural local, práctica históricamente presente en las escuelas rurales. Para ello, se elaboraron orientaciones específicas, se generaron materiales pedagógicos y se impulsaron instancias de formación docente que favorecieron la integración curricular y la vinculación con la comunidad.

El proyecto SR2030 surge en 2017, aunque su documento de presentación data de 2019, en el marco de la estrategia nacional Secundaria Federal 2030, política central para el nivel secundario durante el período 2015-2019. Este contexto estuvo marcado por el cierre de la modalidad de educación rural a nivel nacional, lo que implicó una desestimación en la agenda educativa, aunque sin la eliminación de las áreas provinciales. Con el antecedente del Proyecto Horizontes, SR2030 tuvo como propósito principal fortalecer el ciclo orientado de la secundaria rural. Sus componentes incluyeron el diseño de modelos organizacionales y pedagógicos ajustados a las realidades locales, la elaboración de materiales específicos, la formación de docentes y directivos, y asistencia técnica a las provincias para su implementación. Durante los dos años de ejecución se avanzó especialmente en la producción de materiales y en estrategias de sensibilización y formación docente en provincias que participaron en experiencias piloto.

En todos los casos analizados, los proyectos se llevaron adelante desde el nivel nacional en articulación con los gobiernos educativos de las diferentes provincias. Es decir que no se conformaron como una receta definida, sino que plantearon un conjunto de orientaciones que a su vez eran flexibles de ser adaptadas a las particularidades jurisdiccionales. En algunos casos como el Proyecto Horizontes y PROMER I con mayor liderazgo de nación y acompañamiento a las provincias, y los casos de SR2030 y PROMER II, con menor presencia nacional. No obstante, las dificultades vinculadas con la articulación entre las políticas nacionales y jurisdiccionales para garantizar el derecho a la educación son una problemática que excede el campo educativo y se vincula, entre otras cosas, con el régimen de coparticipación federal (Morduchowicz, 2002). Es decir que, aunque existan líneas de acciones y recursos promovidos desde el Estado Nacional, la capacidad de implementación y puesta en marcha de las acciones encontrará un potencial limitante en las particularidades y posibilidades diferenciadas de cada una de las provincias para llevarlo a cabo. Características signadas no solamente por la disponibilidad de recursos y equipos técnicos sino también por las relaciones políticas establecidas con el gobierno nacional, por la agenda de prioridades establecidas en el gobierno provincial y por el recorrido histórico político que la educación secundaria ha tenido en cada jurisdicción.

## CRECIMIENTO DE LA OFERTA Y LA MATRÍCULA DEL NIVEL SECUNDARIO EN CONTEXTOS RURALES

Si se analiza cómo se comportan los indicadores educativos durante este período, la evidencia da cuenta de un crecimiento significativo entre el 2006 y el 2022 tanto de la oferta completa como de la matrícula del nivel secundario en los contextos rurales. Aún, cuando persiste el déficit de escuelas secundarias en estos contextos, es evidente el crecimiento de oferta educativa entre la sanción de la Ley de Educación Nacional, e incluso antes, y los años subsiguientes. En ese sentido, a continuación, se presentarán algunos datos que darán cuenta de esta tendencia incremental tanto de la oferta como de la matrícula.

En 2022 la educación secundaria en el ámbito rural contaba según datos del Ministerio de Educación Nacional con 3.554 unidades de servicio, que representan el 26% de las escuelas secundarias argentinas, de las cuales el 5% corresponden a escuelas de gestión privada. Dicho de otra forma, el 95% de la oferta de educación secundaria para la ruralidad, es de gestión estatal, lo cual contrasta con el dato a nivel de todo el sistema donde la gestión estatal asume la responsabilidad respecto del 70% de las escuelas y lo que a su vez demuestra un rol central del Estado en el financiamiento casi absoluto de la modalidad y en su responsabilidad de garantizar la educación en estos contextos.

Tabla 1.

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

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

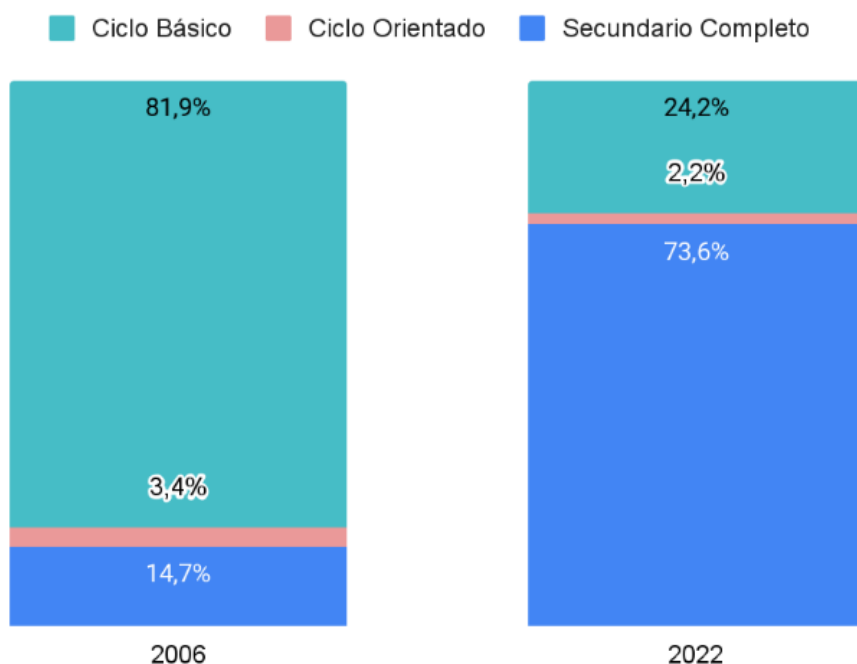
Fuente: Relevamiento Anual 2006 y 2022.

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

En este marco, si analizamos la cantidad de unidades de servicio entre 2006 y 2022 existe una disminución del total de unidades en un 33,3%, pero mientras las unidades de Ciclo Básico y Ciclo Orientado independientes decrecen en un 80,3% y 56,4% respectivamente, el crecimiento de las unidades de servicio que ofrecen secundaria completa crecen en un 223,5%. La Ley Federal de Educación y las acciones desplegadas por el Proyecto 7 han operado generando un crecimiento de ofertas de la EGB3, equiparables con el último año del primario y el Ciclo Básico del nivel secundario. La ampliación de la obligatoriedad y la creación de la Modalidad Rural a partir de la sanción de la LEN generó no solo la creación de nuevas escuelas sino también una readecuación de las ofertas existentes de ciclo básico y ciclo orientado que se unificaron e integraron para ofrecer el nivel educativo de forma completa. Asimismo, si observamos la distribución de unidades de servicio del nivel secundario según el tipo de oferta que brindan, nos encontramos que mientras en 2006 cuando regía la LFE la gran parte de la oferta del nivel secundario estaba dada por las unidades que ofrecían el ciclo básico (81,9%), en 2022, nos encontramos con una mayor parte de escuelas secundarias completas (73,6%). Por otro lado, si se contempla la oferta de educación técnico profesional, entre 2006 y 2022, las instituciones de ETP experimentaron un crecimiento significativo, alcanzando un incremento del 136%, al pasar de 520 establecimientos en 2006 a 1.738 en 2022, de las cuales 538 son escuelas secundarias agrotécnicas, lo que representa aproximadamente el 30% del total de instituciones ETP. Estas escuelas cumplen un rol fundamental en la configuración de la oferta educativa en contextos rurales, al articular la formación técnica con las necesidades productivas y sociales de los territorios. Su presencia contribuye no solo a diversificar las trayectorias escolares, sino también a garantizar el acceso a la educación secundaria en zonas donde históricamente se registraban mayores dificultades de cobertura.

Figura 1.

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



Fuente: Relevamiento Anual 2006 y 2022.

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

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

Tabla 2.

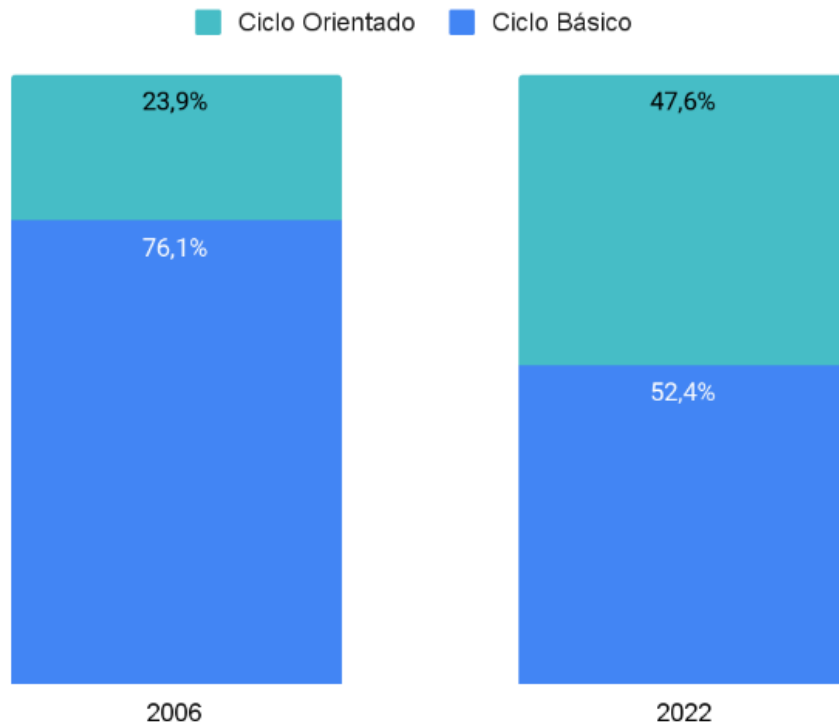
Cantidad de estudiantes de nivel secundario en el ámbito rural, según ciclos, años 2006 y 2022. En absolutos y porcentajes

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

Fuente: Relevamiento Anual 2006 y 2022.

Existe una variación de 861 estudiantes en las bases de datos del Relevamiento Anual 2022 entre el total de estudiantes reportados en los cuadros generales y la cantidad publicada en las bases de datos nominales por escuela. Para este ejercicio, se tomó el total publicado en los cuadros generales y se realizó un ejercicio de aproximación.

Figura 2.  
Porcentaje de estudiantes de nivel secundario en el ámbito rural según ciclo, años 2006 y 2022



Fuente: Relevamiento Anual 2006 y 2022.

Por su parte, la matrícula en escuelas secundarias agrotécnicas registró un crecimiento sostenido del 45%, al pasar de 68.775 estudiantes en 2006 a 100.529 en 2022. Este incremento no solo refleja la expansión de la oferta educativa en el ámbito rural, sino también la consolidación de la Educación Técnico Profesional como una opción formativa relevante para estos contextos. En la actualidad, los estudiantes de escuelas agrotécnicas representan aproximadamente el 13% de la matrícula total de la ETP.

El crecimiento y la diversificación de la oferta educativa en el nivel secundario en contextos rurales se explican, en gran medida, por un proceso sistémico e integral que articula normativas, políticas educativas, proyectos específicos y financiamiento orientado a este fin. En este sentido, se observa una marcada interdependencia entre el financiamiento del Programa de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), la legislación y las políticas nacionales, así como las prioridades provinciales, lo que evidencia la relevancia de la planificación coordinada para la expansión del sistema.

## PRINCIPALES CONCLUSIONES

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

que a través de la organización del pluri-año invitan a replantear la clasificación de los currículos, la designación de los docentes por especialidad y en horas de clase, obedecen a la necesidad de responder desde el sistema a los requerimientos de sus destinatarios. Una escuela secundaria organizada bajo el supuesto urbano, no es posible de ser llevada a cabo en el contexto rural: no solo por las características propias del territorio –difícil acceso a las escuelas, caminos que se obstruyen ante crecidas de ríos o derrumbes, falta de acceso a servicios básicos- sino especialmente por las características de los y las jóvenes que en su mayoría participan de la reproducción económica y social de sus familias, que en muchos casos son padres o madres y que distan ampliamente del tipo ideal de sujeto moderno escolarizado (Terigi y Baquero, 1996). Entonces es necesario ampliar la cobertura y es fundamental ajustar el modelo institucional y pedagógico para poder llegar a todos.

Asimismo, hay consenso respecto de que los cambios en el formato de educación secundaria no son exclusivamente pedagógicos, no pueden entenderse los componentes del sistema educativo como elementos separados e independientes. Por el contrario, cada pieza es interdependiente y es fundamental tener esto en cuenta para dimensionar lo que supone proponer cambios a la estructura. Por ejemplo, llevar adelante un formato escolar organizado en pluri-años, exige una normativa que acompañe la designación del docente a cargo, supone un trayecto formativo inicial y de profesionalización docente específico, implica el desarrollo de materiales educativos situados, entre otras cosas. Es decir, “una innovación en el plano pedagógico arrastra o debería arrastrar modificaciones correlativas en aspectos de la administración escolar” (Terigi, 2008, p. 68). En este sentido, las políticas y proyectos analizados se propusieron abordar los diferentes aspectos involucrados, aunque los avances se dieron de formas diferenciadas y aún existen desafíos para institucionalizar los modelos educativos alternativos a la secundaria común para los contextos rurales. El marco legislativo nacional habilita la definición de estos ajustes y varias son las provincias que avanzan en procesos crecientes de transformación del nivel secundario, pero persisten obstáculos burocráticos, normativos y de consenso en el nivel jurisdiccional, que demoran la consolidación de nuevos modelos institucionales y pedagógicos.

Según los datos analizados, en la Argentina cerca de 47 mil adolescentes que residen en estos contextos se encuentran fuera de la escuela, unas 2.689 escuelas primarias que no tienen una escuela secundaria en un radio de 10km a la redonda y aún hay 861 escuelas secundarias que solo ofrecen el ciclo básico y unas 78 escuelas el ciclo orientado, es decir, ofertas incompletas de un nivel educativo obligatorio. Esta información nos permite realizar una aproximación de la oferta educativa que se necesitaría crear para llegar al universo de adolescentes, como lo ha hecho la escuela primaria a mediados del siglo pasado. Si bien es cierto que la falta de oferta no es el único motivo que excluye a las y los adolescentes del sistema educativo, es condición de posibilidad ineludible para garantizar este derecho básico.

Para complejizar esta conclusión sería fundamental conocer qué supone en términos de inversión y viabilidad, en función de las características sociodemográficas y geográficas de cada uno de los territorios, de la matrícula potencial, de la oferta educativa cercana, de los modelos institucionales y pedagógicos posibles de implementación. La diversidad de ofertas existentes da cuenta de la heterogeneidad de los territorios rurales y a la vez de los procesos diferenciados de avance o “a la deriva” en términos de Plencovich, de la oferta del nivel secundario en las zonas rurales de las diferentes provincias.

La Ley de Educación Nacional, las consecuentes resoluciones del Consejo Federal de Educación, la conformación de la modalidad de educación rural, los financiamientos del PROMER I y II y los proyectos Horizontes, PBL y SR2030, y anteriormente el Proyecto 7, reflejan que durante las primeras dos décadas del 2000, aún con variaciones en los enfoques de las políticas educativas, en los niveles de inversión y priorización y en el rol del gobierno central, el Estado Nacional llevó adelante un accionar que impulsó avances significativos. La combinación de los diferentes factores: normativa, proyectos, equipos técnicos y financiamiento, permitieron durante casi 20 años avanzar en el fortalecimiento de la escuela secundaria rural.

Hoy, pandemia mediante, a casi 20 años de la sanción de la LEN, las acciones destinadas desde el gobierno educativo nacional a la secundaria en contextos rurales, perdieron la centralidad que supo tener. La disponibilidad de un financiamiento específico como el PROMER, explica la oportunidad de avanzar en esta agenda mientras estuvo activo, pero también refleja que una vez concluido su tiempo de ejecución no se logró establecer una política nacional de Estado, con financiamiento propio para cumplir con la meta comprometida de garantizar el derecho a la educación secundaria para todos, más allá del lugar donde vivan.

Las provincias avanzan y hay múltiples ejemplos de ello, en ofertas que buscan llegar a todos los territorios, pero estos son esfuerzos sopesados por las posibilidades diferenciadas que en términos de recursos tiene cada jurisdicción. Definir una política de Estado para la educación secundaria en los contextos rurales, estuvo cerca de lograrse. El desafío es aún grande y encuentra muchos obstáculos a la hora de ser priorizado en la agenda educativa por su bajo peso relativo en el sistema de educación nacional y el alto nivel de inversión requerida para poblaciones pequeñas. El camino recorrido, la experiencia de los equipos técnicos que fueron parte tanto a nivel nacional como a nivel provincial, las producciones pedagógicas, la documentación técnica, la evidencia generada y la red de actores involucrados en la temática, pueden hacer sinergia para terminar de consolidar un camino ya iniciado que asegure el derecho a la educación en todo el territorio argentino.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, C. H. y Leiras, M. (2005). *Subsistema de Gobierno Educativo*. Programa de Evaluación de Sistemas Educativos. Fundación Konrad Adenauer CLESE. Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos. Disponible en: [https://campus.fahce.unlp.edu.ar/pluginfile.php?file=%2F421608%2Fmod\\_resource%2Fcontent%2F2%2FAcu%C3%B1a%20Programa%20de%20evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20SE-1-24.pdf](https://campus.fahce.unlp.edu.ar/pluginfile.php?file=%2F421608%2Fmod_resource%2Fcontent%2F2%2FAcu%C3%B1a%20Programa%20de%20evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20SE-1-24.pdf)
- Banco Mundial (Noviembre, 2005). Argentina - Rural Education Improvement Project - PROMER.
- Banco Mundial (Mayo, 2014). Implementation completion and results report. Rural Education Improvement Project - PROMER.
- Banco Mundial (Noviembre, 2014). Argentina - Second Rural Education Improvement Project - PROMER II.
- Banco Mundial (diciembre, 2021) Implementation Completion Report (ICR) PROMER II.
- Banco Mundial (Junio 2022) Implementation completion and results report. Rural Education Improvement Project - PROMER II.
- Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica, Ediciones Madrid: Akal.
- Bozzano, H. (2000). *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles*. II Jornadas de Geografía de la UNLP (La Plata, 13 al 15 de septiembre de 2000). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Bozzano, H. (2020) " Territorios rurales en Argentina. El método stlocus: qué ruralidad, qué lugares, qué ciencia, qué política" en Cerdá, Juan Manuel y Mateo, Graciela (coordinadores), *La ruralidad en tensión*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Feldfeber, M., y Gluz, N. (2011). *Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "Nuevo Siglo"*. En *Educación y Sociedad [online]*, 339-356.
- Fontaine, G. (2015) *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Giarraca, N. (2001). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gluz, N. (2012). *Reduccionismos en los diagnósticos, selectividad social en los resultados. Los sentidos de la exclusión en las políticas educativas argentinas*. En N. Gluz y J. Arzate Salgado (Coords.), *Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universalismo liberal a "los particularismos" neoliberales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Autónoma de México.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2024). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados definitivos*. INDEC. <https://www.indec.gob.ar>
- Jacinto, C. y G. Goldzman (2006). *El programa Tercer Ciclo en Escuelas Rurales. Una estrategia para extender la escolaridad en la educación básica argentina*, en *Mejorar la equidad en la educación básica: lecciones de programas recientes en América Latina*, Françoise Caillods y Claudia Jacinto (ed.), París: UNESCO, pp; 199-260. ISBN 92-803-3290-2
- Kaztman, R. et al. (1999). *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT-Fundación Ford.

- Ministerio de Educación de la Nación (2009) *Proyecto Horizontes. Cuaderno para el Docente*. Coordinación de Educación Rural. <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/89745/CD%20Presentaci%C3%B3n%20Horizontes%20web.pdf?sequence=1>
- Ministerio de Educación de la Nación (2013). *Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina. Acuerdos federales en un sistema descentralizado*. La Educación en debate. Documento de la DiNIECE, Nro 10, ISSN: 1850-5945
- Ministerio de Educación de la Nación (2015). *Temas de Educación. Panorama de la Educación Rural en la Argentina*. Boletín DiNIECE, Nro 12, ISSN: 2468-9629
- Ministerio de Educación de la Nación (2019). *Documento Marco Secundaria Rural 2030*. Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas. Equipo de Educación Rural.
- Ministerio de Educación de la Nación (2022). *Informe Nacional de Indicadores Educativos: situación y evolución del derecho a la educación en Argentina*. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Morduchowicz, A. (2002). *El financiamiento educativo en Argentina: Problemas estructurales, soluciones coyunturales*. Buenos Aires: IIPE UNESCO Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En *Redes*, vol. 2, núm. 4, pp. 99-128 Universidad Nacional de Quilmes Buenos Aires, Argentina
- Plencovich, M. C. (2013) *La deriva de la educación agropecuaria en el sistema educativo argentino* [Tesis de Doctorado]. Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de Lanús.
- Tedesco, J. C. (2009). *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tenti, E. (2007). *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Terigi, F., y Baquero, R. (1996). *En búsqueda de una unidad de análisis del aprendizaje escolar*. Buenos Aires: Apuntes.
- Terigi, F. (2008). *Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles*. En *Propuesta Educativa N°29*, 63-71.
- Zattera, O. (2015). *Enseñar y aprender en el campo. Reflexiones sobre el sistema educativo en el ámbito rural*. Lomas de Zamora: Editorial UNLZ, Facultad de Ciencias Sociales.

## AmeliCA

### Disponible en:

<https://portal.amelica.org/ameli/ameli/journal/181/1815522009/1815522009.pdf>

Cómo citar el artículo

Número completo

Más información del artículo

Página de la revista en [portal.amelica.org](http://portal.amelica.org)

AmeliCA

Ciencia Abierta para el Bien Común

Ornella Lotito

**La escuela secundaria en contextos rurales, una agenda pendiente. Políticas y programas desarrollados desde el nivel nacional (2006-2022).**

**Secondary school in rural contexts: a pending agenda. Policies and programs developed at the national level (2006-2022).**

**Ensino médio em contextos rurais: uma agenda pendente. Políticas e programas desenvolvidos em nível nacional (2006-2022).**

*Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural*

vol. 16, núm. 33, 2026

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

[estudiosrurales@unq.edu.ar](mailto:estudiosrurales@unq.edu.ar)

**ISSN:** 2250-4001

**DOI:** <https://doi.org/10.48160/22504001er33.705>



**CC BY-NC-SA 4.0 LEGAL CODE**

**Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Argentina.**