

~~004183~~

13.22
B711
430

004268

LA EQUIDAD DE GENERO EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS:
LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

LIC. GLORIA BONDER

1. Educación
2. Políticas educativas
3. Equidad
4. Igualdad de oportunidades

Este trabajo será próximamente publicado por *The Feminist Press*. Una versión más amplia de este artículo fue publicada por el Centro de Estudios de la Mujer con el apoyo del Instituto de la Mujer de España: Gloria Bonder, *La integración del enfoque de género en las políticas educativas. Lecciones desde la experiencia y orientaciones a futuro*, CEM - Inst. de la Mujer

de España, Bs. As., 1999.

LA EQUIDAD DE GENERO EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS:

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA.¹

LIC. GLORIA BONDER

EX COORDINADORA DEL PROGRAMA NACIONAL DE IGUALDAD DE OPORTUNIDAD PARA LA MUJER EN LA EDUCACIÓN (PRIOM), MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE ARGENTINA.
DIRECTORA DEL PROGRAMA REGIONAL DE FORMACIÓN EN GENERO Y POLÍTICAS PUBLICAS.
FLACSO ARGENTINA
COORDINADORA DE LA CATEDRA UNESCO MUJER, CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN AMERICA LATINA

INTRODUCCION

Si existe una convicción compartida por todos/as quienes acuerdan con la necesidad de modificar los fenómenos de discriminación por razones de género que aún perduran en la sociedad, es que el acceso a la educación y en los últimos años la construcción de una nueva propuesta educativa “no sexista” debe ser una estrategia prioritaria; quizás la más fundamental por su amplia cobertura y su incidencia en las conductas y relaciones sociales en el largo plazo. Estas demandas acompañaron, y más precisamente vertebraron históricamente, la lucha de las mujeres por su igualdad social desde el siglo pasado. Dieron lugar a reformas legales, generaron una multiplicidad de proyectos de diversa orientación teórica- ideológica, y aún hoy siguen siendo un requerimiento infaltable en cualquier discurso o plan de acción que haga visible y se proponga cambiar relaciones inequitativas entre varones y mujeres. Pero lo más llamativo de las últimas décadas es que estas aspiraciones de cambio educativo, que con anterioridad tomaron la forma de expresiones de deseos, pudieron traducirse desde la década del setenta y progresivamente en acciones concretas y sistemáticas que impactaron los planes y prácticas educativas.

¹ Este trabajo será próximamente publicado por *The Feminist Press*, NY. Una versión más amplia de este artículo fue publicada por el Centro de Estudios de la Mujer con el apoyo del Instituto de la Mujer de España: Gloria Bonder, *La integración del enfoque de género en las políticas educativas. Lecciones desde la experiencia y orientaciones a futuro*, CEM - Inst. de la Mujer de España, Bs. As., 1999.

En este sentido las experiencias de los países Nórdicos, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, España, y otras sociedades desarrolladas, son ejemplos paradigmáticos de los notables esfuerzos realizados, para transformar uno de los mas poderosos dispositivos de construcción y legitimación de referentes culturales, jerarquías sociales y configuraciones subjetivas.

Si bien existe una profusa documentación de muchas de estas iniciativas, abundan más las descripciones de planificaciones y relatos de experiencias, que las evaluaciones de las mismas. En realidad se conoce muy poco tanto de los procesos como de los resultados de programas o proyectos que en términos generales se orientaran a promover una educación no discriminatoria por razones de género en el sistema formal.

En los pocos casos en que se ha hecho, la tendencia general ha sido utilizar un enfoque economicista (de costo - beneficio), centrado en la medición de resultados de manera muy esquemática y parcial², sin dar cuenta de aspectos que, en nuestro criterio, son fundamentales para comprender el proceso de generación y las distintas fases de su implementación. Me refiero al análisis del contexto socioeconómico, político e institucional en el que se crean y despliegan, así como también las significaciones y orientaciones cognitivas y valorativas que les dan sustento, y que a su vez se construyen a lo largo de su trayecto.

Como lo señalan Kelly y Maynard - Moody³, "los propósitos morales, los juicios, las teorías tácitas y las raíces culturales", que son fundamentales para el análisis de las políticas

² Los indicadores más usados para "medir" el impacto de estas políticas son: la presencia de las mujeres en los distintos niveles educativos como estudiantes y docentes, su participación en carreras o especialidades "tradicionalmente masculinas" y en posiciones de decisión en el sistema educativo, la existencia de programas educativos no sexistas. Además de las limitaciones ya descritas, hay que agregar que muchas veces ni siquiera se encuentran estos datos en las estadísticas nacionales y si existen, no están desagregados según clase social o grupo étnico.(ver por ejemplo los Indicadores de Género para el seguimiento del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe ,1995-2001 de CEPAL 1999)

³ Cfr. Kell, M. y Maynard - Moody, M y S., *Policy Analysis in the Post-Positivist Era: engaging stakeholders in evaluating the economic development districts program*" *Public Administration Review*, 53 (2), 1993

educativas de equidad de género, no se toman en cuenta. Marshall⁴ por su parte, cuestiona que los análisis en boga se focalicen en las agendas y las acciones de los sectores de poder, y en particular en el Estado, ignorando el papel que juegan otros actores, sus estrategias, valores, creencias, saberes; las relaciones de poder existentes en distintos momentos del desarrollo de estas políticas y las contranarrativas que sobre el asunto o problema en cuestión elaboran quienes están en los "márgenes" de la decisión. Bernard Crick⁵ sintetiza esta crítica a los enfoques tradicionales diciendo que poner "demasiado énfasis en las instituciones políticas es como una educación sexual con demasiado énfasis en anatomía".

En todo caso, y coincidiendo con Ball⁶, creemos que para analizar una política educativa de equidad de género se necesitaría un conjunto complejo de instrumentos conceptuales y metodológicos, que permitan realizar tanto estudios de nivel macro como también investigaciones "micro", que capten las percepciones y experiencias de las personas e instituciones involucradas en sus distintas fases.

Desafortunadamente, ello todavía es una aspiración. Por lo tanto las reflexiones que presentaremos a continuación son básicamente un intento de acercarnos a este conocimiento, atendiendo lo más posible y desde una mirada comprometida, la complejidad de la dinámica del desarrollo del PROGRAMA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA MUJER EN LA EDUCACIÓN (PRIOM) que se realizó en Argentina entre 1991 a 1995.

Para comenzar necesitamos resaltar dos factores peculiares de esta evaluación. El primero es que fue llevada a cabo por un equipo integrado por personas que tuvieron responsabilidad en su diseño y ejecución, junto con otras que lo conocían por primera vez. Pese a la complejidad que ello supone,⁷ este diálogo entre "miradas" más encarnadas, comprometidas intelectual y emocionalmente, y otras más despojadas o distanciadas, nos permitió vislumbrar la densidad de

⁴ Cfr. Marshall, C. and Scribber, J. D.. *"It's all political": Inquiry into the micropolitics of education. Education and Urban Society*, 23 USA, 1991.

⁵ Citado en Ball, S., *Politics and Policy Making in Education. Explorations in policy sociology*. Routledge, London and New York, 1990.

⁶ Cfr. *Ibid.*

⁷ Las contribuciones de Graciela Morgade, fueron sumamente valiosas. Claudia Veronelli, fue

una experiencia en la que se enhebraron y articularon múltiples representaciones, prácticas, y visiones de lo educativo y de la condición social, actual y deseable, de mujeres y varones.

En segundo término el interés principal estuvo puesto en detectar y derivar conocimientos de los procesos vinculados con la puesta en acto de esta política, sus avatares a nivel institucional, personal e interpersonal, identificar las tensiones, relaciones de poder y estrategias de resolución de conflictos programadas o "espontáneas" por parte de los actores o actrices que asumieron su conducción en diferentes planos.

En este sentido puede decirse que no es una evaluación tradicional de política *strictu sensu*. Se trató de conservar una mirada analítica, más cercana a la atención flotante de signos y recorridos, que una perspectiva prefijada que supuestamente permite determinar e incluso cuantificar resultados o impactos. La intención era adentrarse lo más posible en las vicisitudes de su implementación desde la voz de algunas de sus protagonistas, captando el "backstage", o la "cocina" de esta política.

En lo que sigue nos iremos acercando a la comprensión del PRIOM a través de distintas facetas de o mejor dicho círculos convergentes. En primer término describiremos los principales rasgos del contexto socioeconómico dentro del cual se elaboró y desplegó este programa y luego veremos las respuestas estatales que se han dado en Argentina para atender los derechos y demandas de las mujeres desde la recuperación del sistema democrático. Más adelante nos referiremos a las características de la Reforma Educativa que operó como estímulo y contexto para el programa, considerando sus oportunidades y limitaciones generales y en especial las que impuso a una iniciativa de esta naturaleza.

Por último y en base al análisis de nueve de las 20 provincias que implementaron el PRIOM, formularemos una serie de "lecciones" en torno a recorridos, obstáculos y estrategias cuya consideración puede resultar útil para planificar iniciativas similares.⁸

responsable de la mayoría de las entrevistas y visitas a las provincias.

⁸ Una de las fases de la evaluación consistió en indagar mediante entrevistas y grupos focales las características particulares que asumió el Programa en nueve provincias en las que se implementó. Estas observaciones y análisis nos permitieron distinguir "PRIOMES" diferentes,

Aunque el término lecciones tiende a estar sobreutilizado actualmente, nos sentimos obligadas a usarlo por que expresa con toda fuerza y claridad la profunda experiencia de aprendizaje que hemos vivido, algunas respuestas y nuevas preguntas suscitadas.

EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICO EN EL QUE SE ORIGINA EL PROGRAMA

En 1983, la Argentina recuperó las instituciones democráticas luego de 8 años de una dictadura militar particularmente cruenta y represiva. A partir de ese momento se inició un proceso comúnmente denominado de transición a la democracia, el más perdurable luego de 30 años de una historia política caracterizada por la alternancia de gobiernos elegidos por votación popular que no lograron finalizar su mandato, mostrándose frágiles y poco confiables, y golpes militares que se cronificaban en regímenes autoritarios.⁹

Pese a que ya han transcurrido más de 15 años, es evidente que la consolidación del régimen democrático y, por sobre todo, el aprendizaje colectivo del respeto por los derechos y formas de

cuya diversidad obedece a un conjunto complejo de factores desde las características y condiciones personales de sus líderes hasta la dinámica socio institucional en que se inscribieron.

⁹ Desde 1983 se han sucedido tres períodos de gobierno constitucional, han habido numerosas instancias electorales a nivel nacional y provincial, han ocurrido muchos cambios en el plano de la legislación, incluyendo la aprobación de una nueva Constitución Nacional y la creación de nuevas instituciones y/o la reforma de otras, de modo de ajustarlas a un orden democrático, y adecuado a sociedades “modernas”. En estos años, se ha desplegado también una activa vida política, tanto dentro de los partidos como en la sociedad civil, con la aparición de numerosas organizaciones comunitarias, ONGs, centros e instituciones dedicadas a la educación no formal, *advocacy*, etc. Las horrorosas violaciones a los derechos humanos cometidas por la dictadura militar que ocupó el poder entre 1976 a 1983, han sido sin duda un eje central en la agenda de debate de este período de transición de la sociedad argentina, dieron lugar a acciones de denuncia, surgimiento de organismos específicos, creciente protagonismo político de las organizaciones de defensa de los derechos humanos como Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, promulgación de leyes polémicas (como las de la Obediencia Debida y el Punto Final que limitaban las responsabilidades frente a los crímenes por parte de sectores subordinados dentro de la institución militar), juicios a las cúpulas militares, negociaciones del poder político con el sector militar, cierta tendencia hacia la democratización en el discurso político de los militares, etc. Todo ello, junto con un notable crecimiento de la importancia e influencia de los medios masivos en el debate público, ha incentivado la circulación de ideas, la visibilidad de problemáticas y la convivencia con situaciones sociales conflictivas y de difícil resolución.

convivencia democráticas en la vida cotidiana, requieren todavía de un largo camino que la sociedad argentina necesita recorrer.

En esta etapa se produjeron notables avances en la legislación, como la introducción de mecanismos de democracia semidirecta dentro de la reforma constitucional de 1994, y en particular, en cuestiones que tienen que ver directamente con la equidad de género. Entre otros aspectos, se sancionó la ley de divorcio, se modificó el derecho de familia, liberándolo de su doble código moral, se aprobaron una ley contra la violencia hacia la mujer, una ley antidiscriminatoria, y un decreto contra el acoso sexual en el empleo público. En este plano, los logros más salientes fueron la sanción de una ley de acción positiva para la participación política de la mujer que establece un cupo mínimo del 30% de mujeres en los cargos electivos en todo el país y la incorporación de la Convención Contra toda Forma de Discriminación hacia la Mujer de Naciones Unidas dentro de la nueva Constitución Nacional sancionada en 1992.

Un paso más allá se dio en 1996 con la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Entre otros avances, este instrumento incorpora un capítulo íntegro sobre Igualdad entre varones y mujeres, en el que se incluyen medidas de acción positiva; se reconocen los derechos reproductivos y sexuales como derechos humanos básicos; se garantiza la igualdad de derechos y responsabilidades para ambos padres en la familia; y se establece la necesidad de integrar la perspectiva de género en el diseño y la ejecución de las políticas públicas.

También se advierten profundos cambios en las formas de organización y participación de la sociedad civil. En particular con la emergencia de numerosas organizaciones sociales en todo el país, muchas de ellas de mujeres. También es visible el incremento de la capacidad de algunos grupos para articular demandas hacia el Estado e iniciarse en el ejercicio de prácticas ciudadanas. Sin embargo, también ha crecido la desilusión de la sociedad en las instituciones y líderes políticos; la apatía y el malestar generalizado. Ello se explica en gran medida por las consecuencias sociales de las transformaciones ocurridas en los '90, esta vez en el plano económico. Siguiendo un modelo similar a otros países de la Región, el gobierno argentino intentó dar respuestas a una crisis económica de larga data. En la década del 80 el país sufrió un pico agudo de inestabilidad, debido a una caída significativa en la producción, espectaculares procesos inflacionarios, aumento del desempleo y la pobreza. Ello dio lugar a un cambio

drástico en el modelo de crecimiento y distribución anterior. Las principales medidas “correctivas” se orientaron a la privatización de empresas públicas fundamentales, apertura y desregulación de amplias áreas de la economía, con el propósito explícito de restablecer los equilibrios macroeconómicos a través de un severo ajuste del gasto público, liberalización del mercado y desregulación de la legislación laboral, como medio para incrementar las posibilidades competitivas del país a nivel internacional.

Esta transformación tuvo y tiene aún efectos traumáticos en el plano social. Pese los índices notables de aumento de la producción, se profundizaron los problemas de la década pasada en términos de caída del empleo y del salario, y concentración de la riqueza. Según datos de 1998 para Capital y conurbano, el 20% de los más pobres recibía el 4,2 de los ingresos y el 20% más rico el 53, casi 13 veces más. Sólo la franja de mayor poder adquisitivo había aumentado sus ingresos más del 7%. Esta tendencia ha ido acelerando un proceso de desigualdad social y exclusión de un sector significativo de la población de los bienes y servicios básicos para su supervivencia. Por primera vez en la historia del país, un proceso político democrático está asociado a la marginación, sin demasiadas expectativas de una futura reinserción social y laboral de un grueso número de personas.

Así, los datos demuestran que mientras a comienzos de los '80, el 11% de los hogares argentinos estaban bajo la línea de pobreza¹⁰, en las mediciones de 1996, este porcentaje se incrementó al 24%¹¹. Pero además, se registra la aparición de un fenómeno inédito en la historia social del país; los así llamados “nuevos pobres”, es decir familias de clase media que vieron reducir drásticamente sus ingresos debido al desempleo de los miembros adultos, la pérdida de ahorros o la quiebra de negocios y pequeñas empresas. Este tipo de pobreza creció de manera desmesurada durante un período corto de tiempo (a principios de los '80, sólo el 3,2% de las personas estaban en esta condición; y en mayo de 1997 había trepado al 26,7%).¹²

¹⁰ Se trata de familias que no pueden acceder a lo que se estima es una canasta básica de bienes y servicios para la supervivencia.

¹¹ UNICEF, Datos, Buenos Aires, 1998.

¹² Cfr. Minujin, A.: Acerca de un país que le cuesta soñar. Empobrecimiento y sociedad Argentina, en *Revista Temas Sociales*. No 1 Fundación Andina, INSTECO y Grupo Sophia. Buenos Aires, 1999.

Por su magnitud y persistencia, ha hecho pensar que en la Argentina “la generación de nuevos pobres producidos por la desestructuración de la clase media y de los viejos núcleos obreros de la industria ha devenido una tendencia estructural.”¹³

En este contexto preocupante, resaltan dos fenómenos que podrían tener consecuencias dramáticas en el mediano y largo plazo. Por una parte, se observa un aumento de niños/as en situación de pobreza.¹⁴ Según los últimos datos, el 45% de niños de 0 a 14 años viven en hogares que están por debajo de la línea de pobreza. Los analistas consideran que si se incluyera la población rural, el impacto de la pobreza en la infancia podría ser mayor. Como es obvio, esta situación incide en la educación de los/as niños/as más pobres, quienes ingresan más tardíamente a la enseñanza básica y media, muestran índices elevados de repitencia (la proporción de niños de 6 a 14 años repitentes es seis veces superior entre los pobres, y sólo uno de cada cuatro completa el nivel secundario); de deserción (en 1996 el 48,1% de adolescentes de hogares pobres de Capital y el conurbano había abandonado el sistema educativo); y el ensanchamiento de la brecha en la calidad de los aprendizajes que reciben los/as niños/as y jóvenes de diferentes sectores sociales.

El segundo problema a tomar en cuenta, tanto por sus consecuencias materiales como morales y psicológicas, es el dramático aumento de la desocupación. Entre 1991 a 1997 había crecido cerca del 250% en trabajadores con escasa instrucción, y “sólo” un 55% entre quienes poseen terciario completo. Para 1997 casi el 15% de la PEA (Población Económicamente Activa) estaba desempleado, aunque este índice ascendía al 31,9% en los sectores más pobres.

Los jóvenes pobres y, en especial, las mujeres jóvenes son las más afectadas por el desempleo (la tasa de desempleo entre los/as jóvenes de 15 a 19 años que provienen de hogares pobres es del 40 %, el doble del registro de los de mejor condición socioeconómica).

También ha crecido el subempleo, tanto abierto como encubierto, todo lo cual eleva el número de argentinos con problemas de inserción laboral hasta alrededor del 50% de la fuerza de trabajo. En paralelo, el gasto público total cayó del 33 % en los '80, al 25% en los '90. Esto conlleva una disminución significativa de la cobertura y calidad de las prestaciones sociales

¹³ Cfr. Palomino H., *Las nuevas relaciones entre le capital y el trabajo en la Argentina*. Mimeo, 1996, 1996.

¹⁴ Informe de la Secretaria de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación en base a datos del INDEC publicados en el Diario *Clarín* del 8 de junio de 1999.

básicas, entre ellas la educación, la atención médica, las pensiones jubilatorias, etc.

En un país construido fundamentalmente por corrientes migratorias europeas, llegadas a estas tierras para elevar su nivel de vida mediante el trabajo, y fuertemente orientadas a invertir en la educación de sus hijos e hijas como medio para el ascenso social, es fácil comprender el enorme impacto cultural y subjetivo que producen estos cambios. El temor al desempleo, la principal preocupación de la sociedad argentina según lo detectan todas las encuestas de opinión, contradice una de las más fuertes creencias enraizadas en la cultura nacional según la cual “no trabaja el que no quiere”. Ello hace que el miedo a quedar desempleado, más allá de las consecuencias materiales, tenga un poderoso efecto disciplinador, desmovilizador, domesticador, que afecta la identidad y la autoestima, y que está incidiendo, como lo muestran algunos estudios, en los fenómenos de violencia urbana, delitos, alcoholismo, adicción y aumento de suicidios, por ejemplo en jóvenes. Este panorama ha transformado en un corto período de tiempo la percepción y valoración que el país tenía de sí y de su lugar relativo en Latinoamérica y en el orden mundial¹⁵, haciendo aparecer una sociedad dual donde algunos sectores están integrados, si bien con profundas diferencias socioeconómicas entre ellos, y otros están simple y sencillamente excluidos, marginalizados y poco (o mal) atendidos por las políticas sociales.

Como dice Aldo Isuani¹⁶, es posible que de ahora en más se asista en la Argentina a un importante avance en la demanda e implementación de derechos relativamente sofisticados por parte de quienes pertenecen a la sociedad de incluidos (derechos de la mujer, del niño, de preservación del medio ambiente, de las minorías sexuales), junto con una reducción en el derecho de acceder a servicios básicos de salud, educación, vivienda e incluso de alimentos,

¹⁵ La creencia arraigada durante décadas en la sociedad argentina, y en gran parte sustentada en indicadores reales, era que poseía un nivel de desarrollo económico y, sobre todo cultural y educativo, que la distinguía del resto de los países del continente y la asimilaba a los países europeos. Aunque el país sigue teniendo una posición ventajosa respecto de otros que sufren atrasos crónicos, los cambios ocurridos han convulsionado esta autopercepción dejando una secuela de gran incertidumbre, extrañeza y temor respecto del futuro.

¹⁶ Cfr. Isuani, A. Una nueva etapa histórica, en Cfr. Isuani, A. y Filmus D. (comp.) *La Argentina que viene. América Latina, análisis y propuestas para una sociedad en transición*. UNICEF – FLACSO, Ed. Norma, 1998

por parte de quienes quedan excluidos.

Esta situación es crítica, no sólo por sus efectos inmediatos sino que según Minujin “condiciona hoy las posibilidades de imaginar alternativas que llevan a la construcción de una sociedad incluyente, con mayor equidad, justicia y ética”.¹⁷ Esta limitación para soñar con un futuro mejor, trae consecuencias como un alto escepticismo, desesperanza e insatisfacción vital de muchos sectores.

En este marco, y pese a sus déficits actuales, el acceso a la educación y sobre todo el mantenerse dentro del sistema de enseñanza, sigue teniendo una alta valoración para las familias y para la generación joven. Ello se manifiesta por ejemplo, en el notorio aumento de la matrícula escolar en todos los niveles y en la opinión positiva de la escuela que manifiestan los jóvenes, como lo revela un estudio reciente.¹⁸

Según algunos autores, ello obedece a la persistencia de un patrón cultural tradicional en la sociedad argentina, que pese a las evidencias en contrario, continúa asignando a la educación un rol prioritario para la movilidad social y/o la integración al mercado de empleo. Sin embargo, podría explicarse por razones más pragmáticas que los hechos confirman. “En momentos de profundo deterioro del mercado laboral, la importancia de la educación para obtener mejores posiciones se acrecienta”¹⁹. Así la brecha laboral y de ingreso entre quienes poseen distintos niveles educativos se ha ensanchado, y ha aumentado el límite mínimo de años de escolaridad formal para ingresar a puestos de trabajo, aunque sean de baja calificación²⁰. En estos momentos, sólo quienes culminaron estudios superiores, tienen más probabilidades de ingresar al mercado laboral, aunque no necesariamente exista una correspondencia entre la credencial educativa y el tipo de trabajo logrado. En suma, se ha producido una notable

¹⁷ Cfr. Minujin, *op. cit.*

¹⁸ Cfr. Bonder, G. y Schneider, C.: *Futuros posibles. Las jóvenes y sus condiciones de vida*, CEM, Buenos Aires, 1997.

¹⁹ Cfr. Filmus, D.: “Hacia una nueva articulación en la relación educación -trabajo” en *Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: Democracia, desarrollo e integración*, Troquel, OEI, Buenos Aires, 1998.

²⁰ Cfr. Gallart, M.: *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y política para la década de los noventa*, Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, CIID CENEP- CINTERFOR, Montevideo, 1992.

devaluación del título secundario. Así según Filmus “quienes terminaron el nivel medio, y aún quienes tienen estudios terciarios incompletos, muestran tasas de desocupación mucho más cercanas a las de aquellos que no avanzaron más allá de la primaria”²¹

Dentro de este contexto la situación de las mujeres presenta rasgos más extremos. “En casi todas las categorías educativas tienen menor posibilidad de acceder a un puesto en el mercado de trabajo”.²² En el período considerado, la desocupación ha crecido un 226% entre las mujeres con menos educación. En 1997 alcanzó al 19,6 % de las mujeres que tenían hasta secundario incompleto. Pero aún entre las que completaron ese nivel, un 15% está desocupada, mientras que entre los varones lo está el 8,4%.²³

Todo ello se resume en la dolorosa constatación de que mientras que en el pasado la educación fue el “trampolín” para acceder a mejores condiciones de vida, en la actual crisis se ha transformado en el “paracaídas”²⁴ que aminora el descenso social, o directamente posterga la exclusión de un sector importante de la población. En similar sentido, aunque visto desde otros ángulos, Torrado²⁵ plantea que quienes provienen de los sectores más pobres y transitan por el sistema educativo, deben correr cada vez más hacia adelante para permanecer en el mismo lugar en la “pista educacional”. La realidad de la demanda laboral muestra que cada vez se exigen más años de escolaridad para puestos precarios y mal pagos (un ejemplo es la solicitud de graduados de escuela media para ser repositorios de supermercados.)²⁶

²¹ Cfr. Filmus, D. y Miranda, A.: “América Latina y Argentina en los ‘90: más educación, menos trabajo, más desigualdad” en *Los noventa. Políticas, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Daniel Filmus (comp) FLACSO Buenos Aires, 1999.

²² Cfr. Filmus, D.: *op. cit.*

²³ Datos de SIEMPRO, EPH, INDEC, Onda octubre 1999.

²⁴ Cfr. Gallart, M.: *Educación y empleo en el G.B.A 1980-1991. Situación y perspectiva de investigación*. CENEP, Buenos Aires.

²⁵ Cfr. Torrado, S.: *Estructura Social de la Argentina: 1945-1983*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 1993.

²⁶ Carnoy habla del “efecto fila” para referirse a que la educación no siempre genera mejores trabajos sino que “reasigna” los lugares en la fila de los que buscan empleo. Los que cuentan con más escolaridad van desalojando de la fila a los otros, aunque sea para trabajos descalificados. Cfr. Carnoy, M.: *Economía de la educación*, Buenos Aires, 1982.

Este panorama está motivando reflexiones y fuertes debates sobre que está haciendo y puede hacer la educación para disminuir la desigualdad y aportar a un modelo de desarrollo humano con equidad. Volveremos sobre este punto más adelante al analizar la Reforma Educativa en Argentina.

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA MUJER COMO CUESTION DEL ESTADO DEMOCRATICO.

Desde la restauración de las instituciones democráticas en 1983, la igualdad de oportunidades para la mujer ocupó un lugar en la agenda de gobierno, dando lugar a iniciativas estatales con diverso grado de relevancia y capacidad de acción. Inicialmente (1983-1987), se creó un Programa específico dentro de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, del Ministerio de Salud y Acción Social. Más tarde (1987-1989), se transformó en una Subsecretaría de la Mujer, dependiente del mismo Ministerio²⁷. No resulta sencillo explicar el por qué de estos cambios de rango. De hecho, no obedecieron puntualmente a la presión del movimiento de mujeres, que si bien en ese entonces había crecido mucho cuantitativamente y en la visibilidad pública de sus demandas, no había consensuado una propuesta coherente sobre las características que debía tener el organismo estatal que representara los intereses de la población femenina y, menos aún, cuáles deberían ser sus planes concretos y modalidades de intervención.

Si bien ciertos grupos tomaban como modelo algunas experiencias internacionales en la materia - en particular la del Instituto de la Mujer de España²⁸ -, y en general había una opinión favorable sobre la necesidad de que el Estado se responsabilizara por el desarrollo de políticas dirigidas a la igualdad social de la mujer, el grueso de la acción del movimiento de mujeres

²⁷ Durante esta etapa, la responsable fue Zita Montes de Oca. Si bien, originalmente no provenía del movimiento de mujeres, ni acreditaba antecedentes en esta temática, fue desarrollando un profundo compromiso con la equidad de la mujer. Luego de concluida su gestión en el gobierno, creó una organización feminista de importante actuación en el país. Ello habla del proceso de socialización política y de empoderamiento que potencialmente contienen estos espacios públicos.

²⁸ La experiencia política de España, y en particular, su proceso de democratización y modernización, operaron globalmente como un ejemplo valorado, orientador para la administración gobernante en la Argentina entre 1983 a 1989.

durante esos años estuvo orientado, sobre todo, a lograr reformas legales, organizarse en torno a ONGs, y articular un discurso público que diera visibilidad a problemáticas no reconocidas hasta entonces (en especial, la violencia), más que a impulsar la creación de un organismo estatal específico.²⁹ Pareciera más bien, que el establecimiento de un nuevo orden democrático, tanto en lo institucional como en el discurso cultural y la reforma del Estado iniciada en esos años, brindaron las condiciones favorables para integrar esta temática, y que las mujeres supieron aprovecharlas.

Durante este proceso se fueron afianzando algunas convicciones compartidas: que las políticas en favor de la igualdad de oportunidades de la mujer debían tener una entidad propia y diferenciada de las tradicionales acciones asistenciales e instrumentalistas, dirigidas a las mujeres en función de su rol materno y/o como recurso para el logro de otras metas³⁰; y que los ámbitos que se ocuparan de estas demandas, debían instalarse en lugares jerarquizados en la estructura estatal.

Como era previsible, desde sus inicios el área de la mujer se ocupó de la situación educativa de la población femenina mediante la realización de encuentros, la publicación de documentos, estudios y declaraciones, que tuvieron el gran mérito de instalar, por primera vez desde un ámbito de gobierno, una versión crítica y nuevas interpretaciones sobre esta cuestión.³¹

Ello potenció la tarea que ya venían realizando ONG's de mujeres y algunos centros de investigación privados y universitarios³², que en años anteriores a la recuperación de las

²⁹ La Multisectorial de la Mujer, nucleamiento que desde 1983 agrupaba a mujeres de partidos políticos, sindicatos, organizaciones feministas, de derechos humanos, etc., incluía en sus declaraciones la demanda de creación de una Secretaria de la Mujer. Sin embargo, no se registraba en esa época una movilización colectiva por hacer cumplir esta demanda, ni una articulación fluida del movimiento de mujeres con el Estado.

³⁰ Nos referimos concretamente a las políticas que justifican la inversión en las mujeres debido a sus efectos positivos en el mejoramiento de la nutrición, la salud y la educación de sus hijos/as, y/o por su aporte al bienestar de su comunidad.

³¹ Apareció en ese entonces un primer diagnóstico sobre la situación educativa de las mujeres en Argentina, en el que se hacía referencias a nociones como sexismo, discriminación, igualdad de oportunidades, etc. Cfr. Maglie, G. y García Frinhaboy, M.: *Situación Educativa de las Mujeres en Argentina*, Subsecretaría de la Mujer - UNICEF, Buenos Aires, 1988.

³² Entre ellas, se destaca el estudio pionero realizado por Catalina Wainerman sobre el sexismo en los libros escolares: "La división sexual del trabajo en los libros de lectura de la escuela primaria argentina:

instituciones democráticas, habían documentado y denunciado diversas expresiones del sexismo en el sistema educativo argentino, y llevado a cabo propuestas innovadoras de concientización y capacitación de mujeres adultas, y en particular de maestros/as, orientadas a revertir modelos y roles estereotipados de género.

Sin embargo, al no haber logrado una clara delimitación de sus funciones ni un plan estratégico de largo plazo, y tener más poder formal que real, la incidencia de la Subsecretaría de la Mujer en la política educativa de ese entonces fue prácticamente nula.

Cuando en 1989 asume el gobierno otro partido político, la experiencia acumulada precedentemente en Argentina, así como la creación de “áreas u oficinas de la mujer” en otros países de la región³³, sugirieron la conveniencia de instalar un organismo diferente en su formato y objetivos: el Consejo Nacional de la Mujer, dependiente directamente del Presidente de la Nación. Sus funciones específicas eran las de promoción, coordinación y evaluación de políticas públicas de igualdad de oportunidades para la mujer, y su principal objetivo era incidir en todas las áreas estatales con el fin de integrar el enfoque de género en su accionar regular. Se intentaba así que este organismo dispusiera de una cuota importante de poder para transformar el conjunto de las políticas públicas, y que a la vez actuara como canal de interlocución con la sociedad civil y, en especial, con las organizaciones de mujeres, generando una opinión pública favorable a su igualdad social.³⁴ En otros términos, su propósito era superar el perfil que en cierto modo caracterizó a las primeras experiencias: el de una suerte de ONG de mujeres

un caso de inmutabilidad secular”, *Cuaderno de CENEP*, N°32, Bs. As., 1984. También las investigaciones “Estereotipos sexuales en la educación primaria argentina: una experiencia de cambio de actitudes con maestras primarias”, CEM, 1986-1988, y “Valores de Género y Clase social en la orientación vocacional posprimaria”, CEM, 1987-1989, ambas dirigidas por Gloria Bonder

³³ Las características que deberían asumir las oficinas gubernamentales para la mujer en América Latina siguen siendo motivo de debate entre distintas concepciones teóricas y políticas. Si bien ha ido predominando, al menos en el discurso, la idea de que estos organismos debieran tender hacia el *mainstreaming* del principio de equidad de género en la acción estatal, de hecho el cumplimiento de esta meta es sumamente arduo y lento, *vis á vis* los tiempos cortos y los bruscos cambios de orientación que caracterizan la acción de gobierno en la región. Por lo demás, demandaría competencias y recursos que muy pocas funcionarias encargadas de estas áreas poseen. Estas limitaciones, así como el volumen y la urgencia de las demandas que llegan a esos ámbitos por parte de las mujeres, y en especial de las más carenciadas, tanto como las presiones clientelares de los partidos gobernantes, presionan a dar respuestas inmediatas a problemas coyunturales, generalmente de naturaleza asistencialista.

³⁴ Aunque en aquel momento la noción de *mainstreaming* no se había difundido en nuestro medio, de hecho en la planificación de este organismo, intuitivamente se sostenían principios muy similares.

insertada en la estructura estatal y ocupada de la ejecución de pequeños proyectos asistenciales o promocionales, pero siempre de carácter marginal.

Este Consejo se creó el 8. de marzo de 1991³⁵ e inició su gestión definiendo un plan de trabajo centrado en las áreas de educación, empleo y participación política³⁶. A poco de comenzar y como primera acción demostrativa, estableció un convenio con el Ministerio de Cultura y Educación por el que se creó el Programa Nacional de Promoción de la Igualdad de Oportunidades para la Mujer en la Educación (PRIOM).³⁷

La posibilidad de desarrollar un programa con este alcance, inédito en el país y en la Región, se plasmó en un conjunto de decisiones teóricas y estratégicas que iremos describiendo y comentando. Pero antes de ello, y continuando con el criterio de situar esta experiencia en el contexto en el que emerge y se despliega, plantearemos las características principales de la Reforma Educativa que se ejecutó en Argentina durante esos años.

LA REFORMA EDUCATIVA: OPORTUNIDAD Y LIMITE

Aunque parezca obvio, vale la pena destacar que todo intento por integrar el enfoque de género a la educación no se produce en un vacío, sino en instituciones marcadas por una historia y una cultura sedimentada, atravesadas por relaciones de poder, sujetas a reglas establecidas, encarnadas en actores con perfiles definidos; y en estos últimos años, embarcadas en un conjunto de cambios educativos globales y altamente problemáticos.

Son precisamente estos cambios o reformas educativas, que se están llevando a cabo en cada país de la Región, los que van a establecer la gama de posibilidades y de restricciones dentro de

³⁵ Entre diciembre de 1989 a marzo de 1991, existió una Subsecretaría de la Mujer de actuación poco relevante.

³⁶ Su presidenta fue Virginia Franganillo, la primera funcionaria en esta área con antecedentes en la militancia feminista y formación teórica en los Estudios de Género. En 1993, el Consejo elaboró un Plan Global de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1993-1994) que abarcaba las áreas de educación, empleo, participación política, salud y calidad de vida.

las cuales se incorporarán programas o políticas dirigidas al logro de la igualdad de oportunidades de género. De ahí la importancia de caracterizarlas someramente, para luego hacer referencia a algunos rasgos peculiares de la Reforma implementada en Argentina.

A partir de la década del '90, América Latina se ha embarcado en un activo proceso de transformación de sus sistemas educativos. La justificación de este emprendimiento se apoya en tres premisas básicas: la urgencia de adecuar la educación a las necesidades de desarrollo de las economías latinoamericanas en un mundo globalizado, crecientemente competitivo y dinamizado por el avance científico - tecnológico; la importancia de incrementar la eficiencia del servicio educativo que presta el Estado; y la creencia de que el conocimiento es, y lo será aún más en un futuro, la vía fundamental para el desarrollo económico y el recurso indispensable para asegurar a los/as sujetos/as su integración en el mundo productivo y social.

Para ello se ha apostado a la expansión y el mejoramiento de la calidad del sistema educativo en todos sus niveles, especialmente en la educación básica; al aumento de los años de escolaridad obligatoria; al logro de mayor eficiencia en la gerencia de este servicio a través de la descentralización y mayor participación de la comunidad; a la innovación de la currícula y los métodos de enseñanza; a fortalecer la capacitación continua de los/as docentes y al mejoramiento de los sistemas de información y evaluación.

Estos argumentos justificatorios de los cambios ocurridos se repiten en tantos documentos difundidos en estos años que parecen ser incuestionables; lo cual siempre es sospechoso. ¿Es este el único discurso posible para comprender los males que padecen los sistemas educativos, y por sobre todo, para consensuar las estrategias de cambio que ellos requieren?

Al respecto, vale la pena la reflexión crítica que hace Michel Apple³⁸ sobre los procesos de legitimación de las reformas educativas que se están implementando en la última década. En su opinión, son parte de una compleja política de formación del "sentido común" desarrollada por

³⁸ Ello no significa que no hayan habido previamente, y sobre todo desde la década del '60, políticas y estrategias dirigidas a modificar distintos aspectos de los sistemas educativos latinoamericanos. Lo novedoso según C. Braslavsky y G. Posse, es que los nuevos discursos de reforma se promueven como visiones fundacionales del modelo educativo en que las sociedades necesitan para sus actuales necesidades socioeconómicas, políticas y culturales. Cfr. Braslavsky, C. y Posse, G.: *Las actuales Reformas Educativas en América Latina Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones*. Documento de PREAL, mayo de 1997.

los grupos dominantes, que va perfilando definiciones hegemónicas sobre los objetivos y metas de la educación y de otras nociones conexas como Estado, democracia, igualdad y bien común que resultan funcionales a un modelo económico que acrecienta la desigualdad, inclusive dentro del mismo sistema de educación pública. Así se pregunta “¿Cómo esas desigualdades se justifican públicamente? ¿Qué sentido común está siendo producido para permitir que ciertas políticas que parecen resultar en más desigualdad, aparezcan como “legítimas”?”³⁹

Aunque prácticamente nadie puede dudar de la necesidad de movilizar y *aggiornar* sistemas educativos que habían quedado anquilosados, han aparecido voces que demandan “desentrañar, romper la lógica del sentido común dominante que este mismo proyecto de cambio pretende construir y resignificar”⁴⁰. Ello se aplica a las “recetas”⁴¹ reformistas que se están llevando a cabo en los países de la Región. Habiendo pasado unos cuantos años de las primeras experiencias, se ha comenzado a abrir un interesante debate sobre la racionalidad técnica en las que se sustentan, visibilizando sus compromisos políticos y sus insatisfactorios resultados. El foco de esta crítica son tanto los argumentos justificatorios de la descentralización como medio para incrementar la eficiencia del sistema, como la concepción de calidad educativa en la que se basan y la medida en que cumplen realmente con el principio de equidad social que figura en sus discursos, o la vinculación que establecen entre la escuela y las demandas del mercado, la formación ciudadana o en un sentido general las formas de vivir. Esta reflexión las ha ido despojando de su pretensión de naturalización y de la aparente inevitabilidad de las transformaciones propuestas, al tiempo que ilumina dramáticamente sus efectos en la conservación o ampliación de las desigualdades sociales.

En un documento elaborado para el BID, Carnoy y Moura Castro⁴² afirman que estas reformas

³⁹ Cfr. Apple, M.: “Discurso educativo neoliberal y políticas de sentido común” en P. Gentili (comp.) *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis en la escuela*, Losada, Buenos Aires, 1997.

⁴⁰ Cfr. Tiramonti, G.: “Los imperativos de las políticas educativas de los ‘90” en *Propuesta Educativa*. Año VII No 7, Ediciones Novedades Educativas -FLACSO, Diciembre 1997.

⁴¹ A propósito e irónicamente, Schielfelbein dice que ante una problemática educativa o social, los alemanes hacen un experimento, los ingleses lo discuten con su tutor, los franceses interpretan el texto, los norteamericanos redactan un *paper* y nosotros nos lo aprendemos de memoria.

⁴² Cfr. Carnoy, M. y Moura Castro, C.: *Políticas Educativas*, Documento de antecedentes para el BID presentado en el Seminario sobre reformas Educativas, Buenos Aires, 1996.

se desarrollan en un momento crítico debido a la limitada asignación de recursos públicos para el gasto social y elaboran la siguiente tipología:

- las “reformas por razones de financiamiento”, centradas en la descentralización de la gestión a los gobiernos locales y los usuarios y agentes educativos;
- las “reformas por razones de competitividad”, que pretenden mejorar la calidad del capital humano como medio para incrementar las posibilidades económicas de los países en un mundo globalizado y tecnificado;
- las “reformas por razones de equidad”, orientadas a superar las barreras educativas y sociales que afectan a ciertos grupos, al tiempo que propenden a la movilidad social.

En su opinión, aunque las políticas implementadas contengan formalmente elementos de los diferentes modelos, en la práctica domina el primero, y además sus resultados son deficientes. La escasa inversión y la falta de consenso y participación del sector docente y otros actores de la comunidad educativa, es uno de los déficits más agudos. Consideran que pese a las declaraciones participacionistas, la mayoría de las reformas sólo son “Deductivo - estructurales”. Se originan en el Ministerio central y desde allí se impulsan hacia todo el sistema, siguiendo una lógica homogeneizante y vertical, en la que los docentes son meros ejecutores y los padres y alumnos están prácticamente excluidos de cualquier discusión y decisión.

Posiciones más críticas advierten sobre el sesgo eficientista mercantilista que están adoptando algunas orientaciones actuales de políticas educativas. Gentili⁴³ sostiene por ejemplo, que se estaría produciendo una “*Macdonalización* de la escuela” debido al traslado a un servicio público de una lógica empresarial competitiva, eficientista que, entre otros aspectos, promueve la rivalidad entre escuelas por el financiamiento, y alienta la capacitación de los jóvenes para adaptarse a un mercado de trabajo, cada vez más selectivo, competitivo y precarizado. Desde el punto de vista pedagógico, este autor habla de las “pedagogías *fast food*” para referirse a los “sistemas de entrenamiento rápido con gran poder disciplinador y altamente centralizado en su diseño y aplicación”.

⁴³ Cfr. Gentili, P.: “Adiós a la escuela. El Desorden Neoliberal, la Violencia del Mercado y el Destino de la educación de las Mayorías” en P. Gentili (comp.), *op. cit.*

En la misma línea, Da Silva⁴⁴ denuncia la subordinación de la escuela actual a los objetivos económicos y como consecuencia, la creciente identificación de los procesos y fines educativos con una perspectiva tecnocrática y pragmática. Todo ello opera, a su criterio, como una “tecnología moral” en el sentido foucaultiano, es decir produce determinadas subjetividades acordes con este modelo económico: competitivas, individualistas, y obedientes al mismo por el temor a la exclusión social.⁴⁵

Aunque compartimos muchas de estas críticas hay que decir que a veces se deslizan hacia consideraciones un tanto “apocalípticas”. En nuestra opinión no existe, al menos en los últimos años, un discurso hegemónico sobre las reformas educativas y no creemos que incluso aquellas propuestas “bendecidas” por los organismos de crédito se logren implementar tal y como se formulan en sus documentos. Las mismas deficiencias de diagnóstico y planificación de las reformas, la falta de una inversión adecuada, la propia inercia del sistema, las críticas condiciones de trabajo y resistencias de muchos docentes y los dramáticos cambios de las economías latinoamericanas, con sus secuelas de desocupación, violencia y desintegración de redes sociales, plantean una sobrecarga de demandas a la escuela, que no crean, por cierto, las condiciones mínimas para adoptar cambios pensados racionalmente desde los escritorios de los técnicos.

Por otra parte, la emergencia de otras voces y enfoques críticos permiten constatar que, como todo mecanismo de regulación, las políticas de reforma de la educación desencadenan un “proceso de dominación pero también de resistencia, de lucha, de conflictos y contradicciones”.⁴⁶

Lo que resulta impostergable, en nuestro entender, es la necesidad de cuestionar y superar la dedicación que se ha volcado en los últimos años a la “ingeniería” del aprendizaje con su excesivo énfasis en los standars, las evaluaciones y los métodos, para imaginar en cambio y como dice Postman⁴⁷ nuevas narrativas sobre el sentido y el fin de la educación en este época de la historia.

⁴⁴ Cfr. Da Silva, T.: “Descolonizar el currículo: Estrategias para una pedagogía crítica (Dos o tres comentarios sobre el texto de Michael Apple), en P. Gentili (comp.), *op. cit.*

⁴⁶ Cfr. Tiramonti, G.: *op. cit.*

⁴⁷ Postman, Neil: *El fin de la Educación. Una nueva definición del valor de la educación*, EUMO-OCTAEDRO, 1995, Barcelona

LA REFORMA EDUCATIVA EN ARGENTINA

Los primeros movimientos dirigidos a transformar el sistema educativo a partir de la recuperación del sistema democrático datan de 1984, cuando el gobierno convocó a un Congreso Pedagógico Nacional, en el que participaron sectores muy diversos de la comunidad. Como era previsible este Congreso, que se desarrolló entre 1984 a 1988, estuvo signado por un fuerte debate y presiones sectoriales. Si bien tuvo el mérito de abrir la discusión a temas relevantes que habían permanecido totalmente silenciados en los años anteriores, no se logró llegar a un consenso ni a encarar transformaciones sistémicas en las políticas educativas.

Posteriormente, el nuevo gobierno que asume en 1989, inicia el proceso de formalización de la Reforma Educativa mediante la sanción, en 1993, de la Ley Federal de Educación (Ley 24.195). Su implementación produjo cambios profundos en el sistema educativo argentino. Se extendió la obligatoriedad de la enseñanza a 10 años, incluyendo un primer año de educación inicial y 9 grados de educación general básica. Estableció la descentralización de los servicios educativos a las provincias, incentivando “formalmente” el protagonismo de la escuela como “organizaciones inteligentes” que permitan el aprendizaje, y una gestión que favorezca procesos de transformación. Se incluyó también la aplicación de un sistema de mejoramiento y evaluación continua de la calidad de la educación y la creación de una Red Federal de Información Educativa para generar información homogénea.

A partir de esta ley, la nueva estructura del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación fue definida como la de “Un Ministerio sin Escuelas, pero que sirve a todas las escuelas”.⁴⁸

Durante 1994 se cerraron los acuerdos básicos a nivel nacional, y los cambios se iniciaron de

⁴⁸ El sistema quedó conformado por un primer nivel de *Educación inicial* (Jardín de Infantes de 3 a 5 años de edad y servicios de Jardín Maternal para niños menores de 3 años); otro nivel de *Educación General Básica (EGB)*, organizada en 3 ciclos y con una duración de nueve años a partir de los 6 años de edad y un tercer ciclo denominado de *Educación Polimodal*, de 3 años de duración como mínimo e impartida por instituciones específicas. Finalmente un nivel de *Educación Superior*, profesional y académico de grado, cuya duración será determinada por las instituciones universitarias y no universitarias, según corresponda, incluyendo también la educación cuaternaria.

manera gradual en algunas jurisdicciones en 1996⁴⁹. Es indudable que la ejecución de la reforma ha sido muy problemática y continúa planteando graves objeciones. La adjudicación de la gestión del servicio a las provincias demostró enormes dificultades, ya sea por incompetencia técnica de las administraciones políticas de turno o por falta de recursos tanto humanos como financieros. A todo ello hay que agregar las deficientes condiciones de trabajo docente y las crisis sociales y carencias económicas crecientes, que repercuten fuertemente en las escuelas, abrumándolas con demandas imposibles de satisfacer, y que por ende impiden la dedicación de los docentes a las cuestiones sustantivas.⁵⁰

En otros casos, la competencia política entre los gobiernos provinciales de un partido y la administración nacional de otro, generaron conflictos que retardaron o desvirtuaron el sentido del cambio acordado.

Si bien es cierto, que en los últimos años la matrícula ha aumentado, sobre todo en la educación básica, ello no ha evitado la "deserción interna"⁵¹ y total, los altos índices de repitencia y bajos rendimientos. Y por sobretodo, no ha dado pasos positivos para resolver las brechas educativas entre niños y jóvenes de distintas regiones y sectores socioeconómicos⁵². Así, los estudios más

⁴⁹ Los nuevos contenidos curriculares quedaron conformados de la siguiente forma: *Contenidos Básicos Comunes (CBC)*: para todas las jurisdicciones provinciales (fueron aprobados en el Consejo Federal de Cultura y Educación en 1994). Los EGB están organizados en ocho áreas: Lengua, Matemática, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Tecnología, Educación Física, Educación Artística y Formación Ética y Ciudadana. En la Educación Polimodal se retoman la mayoría de estas áreas, lógicamente, con mayor profundidad y se establecen nuevos focos. Los *Diseños Curriculares Provinciales*: reconocen la necesidad de que los CBC deban contextualizarse según la realidad regional, estableciendo la secuencia, ordenamiento, la metodología de enseñanza y los criterios de evaluación más apropiados a cada contexto. También incluye y promueve la realización de *Proyectos Educativos Institucionales (PEI)*: (proyectos elaborados por cada institución), en acuerdo con el marco establecido a nivel nacional. Paralelamente, se estableció un Plan Social Educativo para la atención de niños en escuelas de zonas carenciadas cuyos objetivos principales son: el mejoramiento de la infraestructura edilicia y el equipamiento escolar, junto al perfeccionamiento de los docentes que atienden esa población y el estímulo a proyectos innovadores para ámbitos.

⁵⁰ La manera en que se realizó la descentralización del servicio educativo a las provincias despierta muchas dudas. Por ejemplo, Macri se pregunta si ello obedece la búsqueda de calidad y significatividad o a la disminución de costo fiscal; si tendrá efectos de equidad, o por el contrario aumentará la desigualdad entre las jurisdicciones. En definitiva, el interrogante básico es: ¿cuál es el costo social del cambio?. Cfr.: Macri, M., "Tensión entre ajuste y reforma: la descentralización educativa" en *Novedades Educativas*, N° 85, Año 10.

⁵¹ Esta categoría reúne a los matriculados que no concurren regularmente; a los que concurren al establecimiento a buscar comida pero no van a clase; a los que asisten, pero fracasan repitiendo o no adquiriendo los aprendizajes básicos.

⁵² Mientras que los niños más pudientes utilizan en gran número el jardín infantil, los de familias más

recientes muestran que los niños que pertenecen a la población que está debajo de la línea de pobreza, pueden ser considerados en riesgo educativo. Como dice Tedesco “lo que se encuentra en crisis es el vínculo entre calidad y cantidad”⁵³. Es decir que, mientras se apuesta a incrementar la calidad de los aprendizajes para dar cuenta de una realidad compleja y cambiante, hay menos niños y jóvenes que pueden acceder a ella.

Este panorama cuestiona seriamente hasta qué punto se están cumpliendo los principios legales de esta Reforma, tales como la garantía del derecho a la educación de toda la población, la responsabilidad principal del Estado y la unidad del Sistema Nacional de Educación, y especialmente la “efectiva igualdad de oportunidades y posibilidades para todos los habitantes y el rechazo de todo tipo de discriminación”.

En el trabajo de Carnoy⁵⁴ antes mencionado, se plantea que los dos problemas cruciales del modo en que se intentó implementar la Reforma en Argentina, son que no se tuvo en cuenta que los docentes deben participar desde las fases iniciales y apropiarse de ellas como condición esencial de un cambio genuino y perdurable, y que tampoco se fortalecieron las capacidades técnicas en las provincias y municipios.

Según algunos autores, se está en presencia de problemas más de fondo, como la falta de una política de largo plazo que, como dice Follari⁵⁵, no se subordine a la “razón instrumental, a la pura eficacia”, sino que atienda seriamente a la definición de las finalidades de la educación y de la acción humana en general, en una sociedad sujeta a cambios profundos, no sólo económicos sino también éticos. Otros aspectos críticos han sido la falta de voluntad real para crear y sostener mecanismos de participación democráticos que involucren a la comunidad educativa; la brutal discordancia entre las exigencias de actualización y profesionalización del

pobres raramente lo hacen. Las tasas de cobertura de educación básica, oscilan entre un 100%, en provincias más ricas y baja a 85% en las más pobres. El abandono escolar es del 4,5% en Buenos Aires y asciende al 20% en provincias como Chaco y Misiones.

⁵³ Cfr. Tedesco, J. C., ponencia presentada en el Panel “La Dimensión Educativa del Desarrollo Humano”, Universidad Nacional de General Sarmiento, Bs. As., 1998.

⁵⁴ Cfr. Carnoy, M.: *op. cit.*

⁵⁵ Cfr. Follari, R. Ponencia presentada en el Panel “La Dimensión Educativa del Desarrollo Humano”, Universidad Nacional de General Sarmiento, Bs. As., 1998.

sector docentes y sus deficientes condiciones salariales y de trabajo; y quizás como consecuencia de todo ello, la falta de “mística”, de entusiasmo colectivo, que debería despertar un cambio tan fundamental para la sociedad.

Hemos abundado en este tema, porque según la evaluación la planificación del PRIOM no tuvo suficientemente en cuenta o mejor dicho no problematizó lo suficiente este marco en el cual se insertaba y por consiguiente los límites que podría marcarle. Así por ejemplo los documentos de programa, sobre todo los “fundacionales”, expresan una visión muy optimista de la Reforma, entendida como la apertura de una oportunidad inédita y promisorias para producir cambios profundos en un sistema educativo anquilosado y reacio a cambios. En ese entonces se consideró que la remoción de esquemas y el dinamismo que traerían los cambios generales serían buenos aliados para incluir contenidos totalmente novedosos para el sistema, como los referidos a la equidad de género.

Pasado el tiempo advertimos que este optimismo fue un tanto ingenuo o excesivamente idealista y pasional; actitud que, a la vez que parece necesaria para atreverse a un cambio de esta envergadura, simultáneamente no colabora con la necesidad de gestionarlo con mayor realismo y acompasamiento de los procesos de transformación globales.

En efecto, si no se toma conciencia real de los modelos de sociedad que fundamentan las políticas educativas en vigencia, y sobre todo la manera en que abordan la inequidad - equidad social en todas sus manifestaciones, tanto en el plano discursivo como en el de las prácticas concretas, difícilmente se pueda suponer que las propuestas orientadas hacia la equidad de género prosperen por sí mismas y alcancen sus metas. Mucho menos si intentan ser más radicales y simultáneamente se incluyen en ámbitos adversos, o insensibles o impotentes frente a cuestiones de justicia, ciudadanía, democracia plena, no discriminación, etc.

Si lo que domina en las políticas educativas son visiones tecnocráticas o acciones que, en nombre del mejoramiento de la calidad o la búsqueda de excelencia, terminan por reforzar la segmentación interna del sistema y por ende, acrecientan la desigualdad entre estudiantes

provenientes de distintos contextos socioeconómicos⁵⁶, los esfuerzos en la dimensión de género estarán tremendamente limitados o tergiversados. Incluso pueden contribuir, inadvertidamente, a convalidar brechas entre niñas y mujeres de diferentes condiciones socioeconómicas, y también entre varones y mujeres del mismo sector social.

Por cierto, esto no implica caer en un “pesimismo estructural”. Pero sí exige analizar los procesos dinámicos, complejos, en los que estas reformas se despliegan; las distintas narrativas y prácticas que compiten por darle sentido; e identificar los “nudos” en los que anida la resistencia al cambio de relaciones de poder (tanto en su versión abiertamente conservadora como en la moderna e incluso posmoderna), como también las fisuras por las que emergen proyectos y nuevos paradigmas de pensamiento y de organización social, afines a los principios de justicia, solidaridad y respeto por la diversidad, ya que ellos pueden ser “socios” en la tarea.

EL PRIOM: PUNTOS DE PARTIDA Y TRAYECTOS RECORRIDOS

En este capítulo se intentará “sacar a la luz” un conjunto heterogéneo de decisiones, experiencias y reflexiones que se fueron elaborando durante y posteriormente a la implementación del PRIOM. Algunas de las decisiones obedecen a criterios racionales, a una cuidadosa evaluación previa de posibilidades y objetivos, a una planificación muy trabajada. Pero como toda experiencia innovadora, y además muy comprometida para quienes la realizaron, hay opciones y alternativas que se fueron dando en la práctica, movidas por dinámicas complejas que no fueron registradas en su momento y que pese al tiempo transcurrido, posiblemente todavía no estén claras en quienes tuvieron la responsabilidad de realizarlas.

El PRIOM surge por iniciativa del Consejo Nacional de la Mujer, en junio de 1991. En esa ocasión se nos convocó⁵⁷ para diseñar una política de equidad de género en educación, como

⁵⁶ Al respecto el Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica del Diálogo Interamericano titulado “El Futuro está en Juego” (1998), destaca que actualmente en Latinoamérica “la educación está exacerbando la desigualdad”.

⁵⁷ La Coordinación General del PRIOM estuvo a mi cargo con la colaboración de Graciela Morgade, como Coordinadora Operativa. Su capacidad profesional y sus cualidades personales fueron claves para

primera acción demostrativa de un modelo de gestión orientado a influir en las distintas áreas del Estado.

Se partió de la convicción de que la responsabilidad de planificar y gerenciar un programa con estas características debía estar en manos del organismo competente, es decir del propio Ministerio de Educación, evitando como ha ocurrido en otros países, que fuera una iniciativa o proyecto ejecutado por el área dedicada a políticas para la mujer en el Estado, pagado por este organismo y/o por los recursos de la cooperación internacional.⁵⁸

La opción fue implicar directa y concretamente al Ministerio⁵⁹, comprometiéndolo con la creación de una unidad administrativa específica, responsable por este programa, a la que se le asignarían recursos humanos y financieros.⁶⁰ Originalmente se designaron dos técnicas (una

el desarrollo del PRIOM. A ella mi agradecimiento

⁵⁸ El convenio indicaba que el Consejo Nacional de la Mujer prestaría colaboración al PRIOM, aunque no clarificaba cuáles serían sus responsabilidades específicas, ni el presupuesto asignado al mismo. Probablemente esta ambigüedad era un síntoma de la debilidad de ese organismo en ese momento, sobretodo en materia financiera, y de recursos humanos con conocimientos en este tema. De hecho, el equipo coordinador del PRIOM actuó como consultor del Consejo en la planificación de su política global, en participaciones internacionales, etc. Al ser una iniciativa inédita y contar con tan pocos recursos, prevaleció una lógica militante, una voluntad compartida por llevar adelante ambos proyectos por encima de formalidades, "poniendo el hombro", etc. Este modo de funcionar, que fue inevitable en la etapa fundacional, facilitó el crecimiento conjunto, así como trajo aparejados otros problemas, en especial, de delimitación de competencias y vinculaciones entre ambos, demostrando que no puede ser mantenido en el largo plazo.

⁵⁹ Si bien esta estrategia fue eficaz en un primer momento, luego sufrió las restricciones presupuestarias que afectaron a la administración pública en su conjunto, además de ciertas arbitrariedades y bloqueos específicos, debidos al cambio en las orientaciones y prioridades políticas del partido de gobierno sobre el tema de la mujer, e incluso la posible "rentabilidad" político - personal que le atribuyera al PRIOM los funcionarios de turno. Tampoco hay que descartar la prevalencia de un imaginario que asocia todo lo referido a cuestiones de mujeres con la labor voluntaria. Este es un punto muy crucial que merecería un análisis más detallado. De hecho uno de los obstáculos más relevantes encontrados en una reciente reunión de las "National Mechanisms for Gender Equality", organizada por CEPAL, DAWN y UNITED NATIONS en septiembre de 1998, constata que estos organismos "sufren de una falta crónica de recursos y en muchos países en desarrollo dependen completamente del financiamiento de donantes extranjeros, lo cual cuestiona su sustentabilidad e independencia".

⁶⁰ Entre los múltiples factores que promovieron que el Ministro asumiera una responsabilidad tan inusual, no se descarta que haya incidido la personalidad y actitud progresista del Ministro de ese entonces y su relación cordial con la Presidenta del Consejo de la Mujer y con la coordinadora del PRIOM. Este hecho es válido de mencionar, porque pocas veces se toma en cuenta o se explicitan hasta qué punto influyen en las decisiones políticas los vínculos personales.

Coordinadora general y una Coordinadora operativa) dependientes directamente del Ministro y con responsabilidad por la gestión nacional del programa. Pero más tarde, cuando se inició la implementación de la Reforma, y junto a ello la normalización de la estructura burocrática del Ministerio, el PRIOM pasó a ser un “proyecto especial”, dependiente de la Secretaria de Planificación y Evaluación Educativa. En poco tiempo, el equipo de coordinación nacional se fue ampliando hasta alcanzar a 11 personas⁶¹ (9 con responsabilidades técnicas, y 2 con administrativas), todas ellas con antecedentes en este tema y contratadas especialmente para este proyecto. Posteriormente (en 1994), con la normalización de la nueva planta de personal del Ministerio, se le asignaron 4 cargos permanentes; lo cual dentro del contexto de reducción de la planta significó un notable logro y una muestra de creciente institucionalización.

Al ser un programa de alcance nacional dentro de un modelo de gestión descentralizada, la estrategia inicial fue promover el interés de los Ministerios de Educación de las provincias por integrarse al PRIOM. Ello demandó un considerable esfuerzo de sensibilización y *lobby* de los niveles dirigentes y cuadros técnicos, y de motivación y articulación con sectores de mujeres activistas, académicas o políticas que, en cada lugar, apoyaban la iniciativa y ejercían presión ante las autoridades educativas.⁶²

Si bien se anticipaba que el tema o la orientación de la propuesta podría ser aceptada como una cuestión demostrativa de la importancia del avance de la mujer, no resultaba igualmente claro porqué, un sistema educativo que no registraba en las estadísticas discriminaciones significativas hacia la población femenina, debía realizar alguna acción específica, en qué sentido podía hacerla y si era tan necesaria como se pretendía plantearla. Del lado de los funcionarios tampoco se veía necesario invertir atención y sobre todo recursos económicos en

⁶¹ Con la conformación de los equipos provinciales, el total de técnicos/as involucrados/as directamente en la ejecución del PRIOM llegó a elevarse a unas 50 personas en todo el país.

⁶² Las relaciones con los grupos de mujeres dirigidas a iniciar o sostener el PRIOM en las provincias, merecerían un análisis pormenorizado que excede las posibilidades de esta presentación. No obstante, y sólo a título enunciativo, mencionaremos que estas relaciones suelen atravesar momentos críticos debido a las dificultades, a veces mayúsculas, de funcionar de manera “contractual”. Es decir, de utilizar formas racionales y democráticas para armonizar las lógicas, los roles y las prioridades de quienes trabajan en el Estado y en las ONGs. Las pasiones que inevitablemente se invisten en un proceso de cambio social y cultural tan encarnado en la subjetividad de sus actoras, como es el de género, las diferencias políticas o partidarias, la inexperiencia de las feministas en los lugares de poder instituidos, y la falta de visiones estratégicas de ambas partes, e incluso, el sustrato imaginario (materno filial), que suele atravesar las relaciones entre mujeres, tienden a precipitar conflictos de no fácil resolución.