
la equidad de género y las reformas educativas en el contexto del neoliberalismo

nelly p. stromquist*

Este artículo busca ofrecer dos contribuciones: un examen amplio de cómo se inserta la educación dentro de las políticas neoliberales, y poner de relieve la cuestión del género en las nuevas dinámicas políticas y educativas. Este trabajo pone especial énfasis en América Latina.

Según las actuales ideas en cuanto al papel del mercado en el desarrollo nacional ha habido avances significativos en la educación. Para empezar, la educación como sector social aparece con mayor importancia que en las décadas anteriores al hablarse ahora de la «educación para todos», la «educación a lo largo de la vida», y de la «sociedad del conocimiento», tanto en las reuniones mundiales como regionales auspiciadas por la UNESCO, UNICEF y otros organismos internacionales.

Empíricamente, existe evidencia de una mayor matrícula a todo nivel y de un menor número de analfabetos en muchos países. En cuanto a la educación superior, entre 1960 y 1995 el número de matriculados aumentó seis veces en el ámbito mundial, pasando de 13 millones a 82 millones de personas. A pesar de esta expansión tan fuerte, la distancia entre los países industrializados y aquellos en desarrollo en cuanto a acceso, recursos e investigación va en aumento (UNESCO 1998). En la educación superior, existen actualmente mayores opciones a este nivel, creándose un abanico de ofertas que van desde las universidades clásicas a institutos tecnológicos, pequeñas universidades, institutos vocacionales y comerciales, colegios comunitarios y programas de educación a distancia. Las mujeres han incrementado su presencia en el nivel de post-secundaria, alcanzando ahora el 47 por ciento (o casi paridad con los hombres) en la América Latina. Ellas representan el 35 de la matrícula post-secundaria en el Asia y el Medio Oriente, y solo el 25 por ciento en el África. Con estas estadísticas, pareciera que en la América Latina todo va en camino hacia mejores situaciones para todos y todas. Empero,

* Rossier School of Education, University of Southern California. Los Angeles, CA 90089-0031.

los detalles de la realidad revelan otro panorama —uno muy discutible y que requiere tanto reflexión como respuesta—.

La vinculación globalización/neoliberalismo

Hay una apretada relación entre lo que conocemos como neoliberalismo y la globalización económica y tecnológica. De qué manera y en qué secuencia tal relación de fuerzas se originó tal vez sea tarea de historiadores y no sea fácil de determinar. El hecho es que tales vínculos existen, como se puede observar en la parte A del Gráfico 1, que intenta presentar la interrelación entre las nuevas tecnologías y la participación activa por parte de actores con capital, incluyendo los gobiernos de países industrializados.

La primera parte del gráfico deja que ver que el desarrollo de las nuevas tecnologías en los países del Norte estuvo fuertemente apoyado por medidas tanto del sector privado (que otorgó el capital), como del gobierno que facilitó el proceso de producción y venta de tecnologías. Contrario a la supuesta dinámica operativa del mercado libre, el Estado tuvo un lugar crítico en el apoyo a las compañías que operaban en las tecnologías de punta y contribuyó inclusive a la creación de un sistema de acciones para facilitar el flujo de capital de inversión (el sistema NASDAQ).

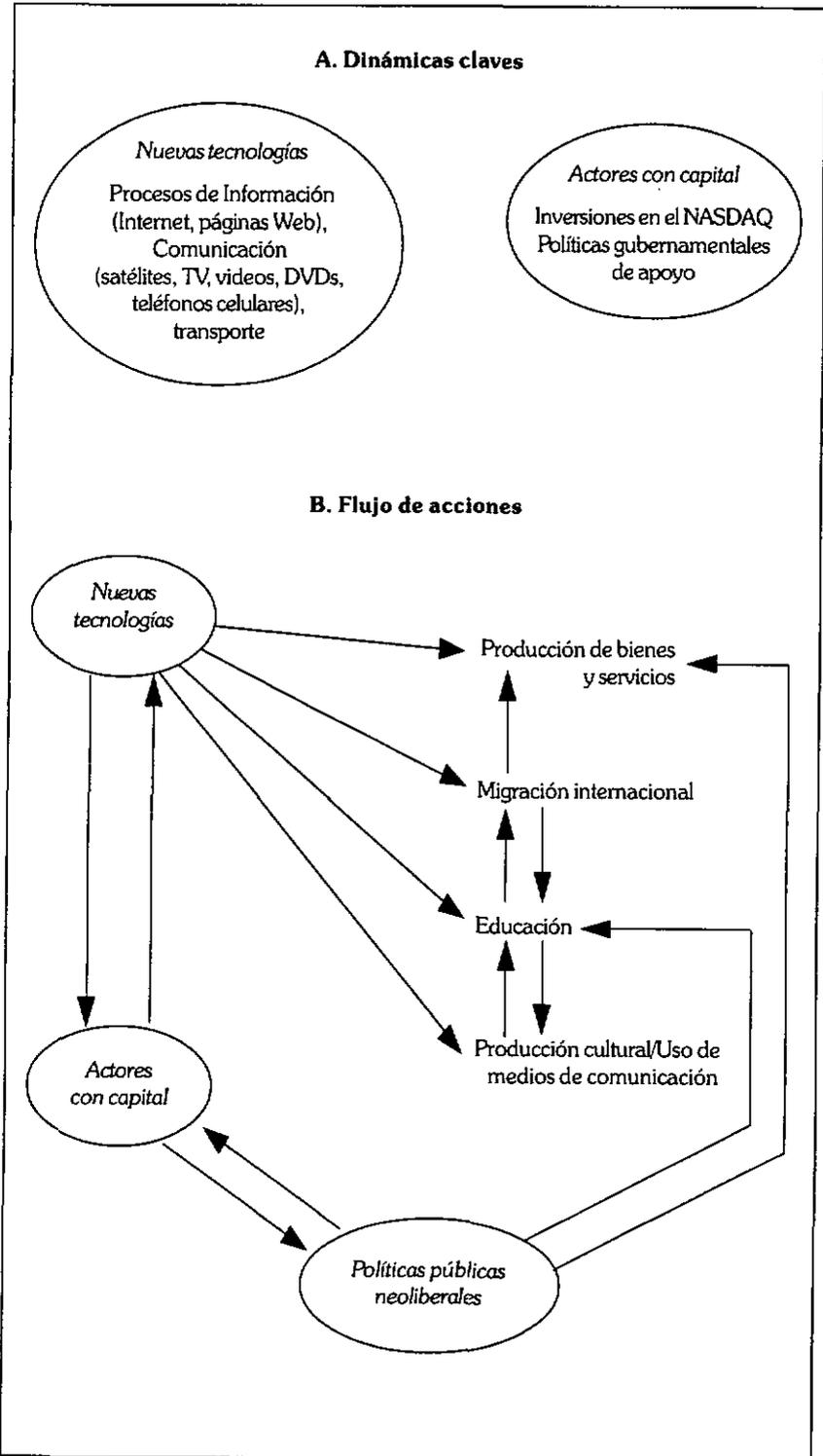
La parte B del gráfico muestra que a partir de esa interdependencia entre la tecnología y actores con capital se desprende de modo visible todo un flujo de acciones derivadas de las nuevas tecnologías en áreas tales como la producción de bienes y servicios, la cual al incrementarse actúa como un imán atrayendo migración hacia países del Norte u otros con posibilidades laborales (como es el caso de los países ricos del Medio Oriente). Emerge además una gran relación mutua entre la educación y la migración, pues los migrantes impactan en los servicios educativos ya sea con demandas especiales o con los problemas que traen; a su vez, la escuela tiene un efecto en los nuevos estudiantes migrantes. La explosión de tecnología afecta directamente la educación, especialmente a escala superior. Esta también se ve afectada por las corrientes neoliberales, las cuales buscan tanto la expansión de la educación como el menor costo por parte del Estado en ese rubro. Aunque estos propósitos parecen ser mutuamente excluyentes, el nuevo equilibrio no lo es, pues la expansión se busca a través de la privatización de la oferta educativa.

En la segunda parte del Gráfico 1 se puede observar (a) que la educación está actualmente siendo influenciada por la producción cultural, la cual opera a través de la explosión de los medios masivos de comunicación. Y (b) intenta mostrar asimismo que la educación es un factor que está frontalmente afectado por las políticas neoliberales, las cuales apuntan sobre todo a la reducción de la inversión en la educación pública.

Con la globalización y su dimensión de avance tecnológico ha llegado un momento de mucha visibilidad para la educación, ya que ahora se habla de la «sociedad del conocimiento», de la «sociedad de la información», de la «sociedad que aprende»—, situaciones todas que requieren de altos niveles educativos. Al mismo tiempo debe reconocerse que la supuesta importancia de la educación ha sido contrarrestada por la aplicación de medidas de ajuste estructural, lo cual ha producido presupuestos públicos con pequeños aumentos en los aspectos de educación y salud.

Gráfico 1

Representación Esquemática de la Globalización



El neoliberalismo en la educación

El neoliberalismo, debido a su conjunción con varios aspectos tecnológicos y corrientes económicas ligadas a la globalización, está trayendo una revolución conceptual, normativa y organizativa. Quiero recalcar siete tendencias medulares, identificadas en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Características de la Educación Globalizada

Normas de competencia entre y dentro de las instituciones educativas
Mercantilización del conocimiento en todos los niveles
Descentralización intensiva y radical
Papel creciente de actores empresariales
Incremento de la ligazón conocimiento/economía
Declinación de las consideraciones de equidad
Incremento de la importancia de tecnologías de información y comunicación

1. La inserción de normas de competencia entre y dentro de las instituciones educativas

Con la prevalencia de las fuerzas del mercado en la oferta, objetivos y contenido de la educación, se ha trasladado a la institución escolar normas que anteriormente operaban mayormente en las empresas comerciales e industriales. De ese modo ahora el sistema educativo muestra una tendencia a la diferenciación tanto de la oferta como del producto, algo que opera con la diversificación de instituciones y la rendición de cuentas, procedimiento este último que si bien revela el grado de desempeño de la institución, al mismo tiempo funciona para crear jerarquías cada vez más detalladas entre las entidades educativas. A su vez, los exámenes que dan los estudiantes a través de pruebas estandarizadas sirven para crear una diferenciación entre los mismos. Se espera que indicadores de rendimiento escolar sirvan para determinar la eficacia de la escuela; si eso se tomara en serio, habría una estrategia visible de nuevas asignaciones de recursos educativos hacia las escuelas menos eficaces. La competencia también se fomenta con el mayor papel que cumple la tecnología en el aumento de la oferta educativa, particularmente por medio de la educación a distancia. Si bien estos sistemas permiten mayor acceso a la educación, también contribuyen a diferenciar la oferta y a crear competencia entre las instituciones superiores. Una tercera manifestación de competencia dentro de la escuela ocurre con la creación de cuerpos docentes diferenciados mediante la expansión rápida de puestos a tiempo parcial y la contratación temporal. En esta última diferenciación son las mujeres las que terminan ocupando las posiciones menos privilegiadas. Con menor acceso a las altas jerarquías laborales y menor presencia en puestos estables, las mujeres se tornan más vulnerables en situaciones de escasez laboral y toman más puestos a tiempo parcial o por contratos cortos.

2. *El conocimiento como mercancía*

A medida que operan normas de competencia entre las instituciones escolares, surge también la visión de la educación como algo que se vende y compra como cualquier otro producto o servicio. Con ello se cuestiona de hecho que la educación sea un bien público. Las formas de esta mercantilización incluyen la defensa de la excelencia por encima de la de equidad y la inclusión; así, poco importa que normas de calidad puedan incidir en el fracaso de ciertas minorías.

También se pasa a la privatización de la educación, con la creciente presencia de una oferta con fines de lucro de los servicios educativos. Aunque la escuela particular o privada ha existido por muchas décadas en la región, esta estuvo guiada por una *filosofía*, ya fuese religiosa o secular, de la vida y el conocimiento. Ahora está siendo reemplazada simple y llanamente por empresas comerciales que trabajan en el área de la educación. Esto, al nivel de primaria y secundaria, introduce prematuramente una cultura educativa desprovista de un contenido de valores frente a la realidad.

Una tercera característica del conocimiento mercantilizado es que surgen opciones para el «consumidor» tales como las escuelas separadas (siguiendo el modelo de las *charter schools* en los Estados Unidos), y las escuelas creadas con el mecanismo de *vouchers* o bonos educativos. Ambas innovaciones dividen a la educación pública entre las escuelas regulares y aquellas que funcionan para beneficiar a los estudiantes cuyos padres las crean. Ambas innovaciones se vienen expandiendo en los países latinoamericanos.

3. *La descentralización intensiva y radical*

Parte de la lógica del mercado es que toda acción será más eficaz cuanto más cerca esté al usuario y cuando el usuario también pueda decidir sobre el «producto». La descentralización se defiende como un mecanismo que agiliza la gerencia educativa y que aproxima la escuela a los padres de familia. Desde esa perspectiva los programas curriculares, el desempeño de los docentes, el aprendizaje de los estudiantes y la condición de las escuelas solo pueden ser mejoradas con la participación permanente de la comunidad que rodea la escuela.

4. *El papel creciente de actores empresariales*

Con la importancia dada a las fuerzas del mercado, un corolario es que los empresarios también adquieren mayor visibilidad e importancia. Ocurre que en muchas reformas, sobre todo aquellas ligadas con la descentralización, los empresarios aparecen identificados como parte de los grupos interesados (referidos comúnmente como los *stakeholders*), y por tanto con derecho a participar en los comités directivos de las escuelas. También aparecen configurando ONG que poseen gran influencia en las políticas educativas. El ejemplo más importante de esta nueva forma de participación es el PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en la América Latina y el Caribe), que tiene un comité directivo con participación mayoritaria de sec-

tores empresariales y que posee oficinas directrices tanto en Washington, D.C. como en Santiago de Chile. Esta institución promueve temáticas muy ligadas con las reformas neoliberales de la educación en la América Latina, y tiene la capacidad de producir con gran frecuencia informes y resultados de investigación con distribución gratuita a numerosas personas e instituciones. Alcanza de este modo una influencia sin paralelo en el campo educativo. Finalmente, los actores empresariales surgen también como organizaciones de gerencia educativa (conocida en la literatura de lengua inglesa como los EMO, *educational management organizations*). Estos EMO ven la educación como la nueva frontera económica que hay que ocupar, pues da buenos ingresos y tiene un potencial considerable en el número de estudiantes que podrían ser atendidos.

5. *El incremento de la ligazón conocimiento/economía*

Esta es una característica que afecta de modo particular a la educación superior. Aquí, es notable la creciente consideración de la ciencia y tecnología como sector clave para la modernización nacional. Aunque en principio las ciencias pueden ser naturales, biológicas o sociales, en la práctica el binomio «ciencia y tecnología» se refiere más a las ciencias «duras» que a las «blandas». La importancia de la economía implica que hay un replanteamiento de la educación para que esta ofrezca las destrezas básicas para la producción y la productividad económica. La repercusión de esta prioridad es que dentro de las universidades se vienen reconfigurando los campos de estudio, de modo que las disciplinas más importantes y las que mayores recursos reciben son aquellas que más vínculos pueden desarrollar con el mercado o con los empresarios. A su vez, esto viene cambiando el sistema de gobierno universitario al surgir la necesidad de actuar rápido, de buscar clientes, de adecuarse a sus preferencias. Así, en las universidades (algo bastante notable en Norteamérica) vienen apareciendo nuevos personajes con poderes de decisión: estos son los administradores, muchas veces preparados en el mundo de negocios, más que los profesores que cumplen temporalmente tareas administrativas. La universidad está experimentando cambios en su gobierno y administración, por los que las decisiones administrativas adquieren más importancia que las decisiones entre colegas. Una prueba de ello es que en los Estados Unidos los presupuestos administrativos durante 1980 y 1986 crecieron 26 por ciento más rápido que los presupuestos sobre los programas pedagógicos (Lewis 1998). Así, mientras se asegura mayor fluidez entre universidad y empresa, también se da una desvinculación entre la decisión administrativa y la comunidad académica.

La creciente vinculación educación/mercado cambia también las normas que protegían la independencia de los puntos de vista de los profesores. En los Estados Unidos, mecanismos de gran envergadura institucional como el *tenure* (nombramientos permanentes de profesores) están ahora bajo discusión. Rowley *et al.* (1998:178) dice al respecto, «Hoy en día el *tenure* es menos una protección para la investigación y más una protección no realista contra las realidades de un mundo económico en reestructuración». Siguiendo el mismo argumento, Keith dice: «El sistema de nombramientos perma-

nentes (*tenure*) puede ser visto como un obstáculo al cambio, ya que protege a profesores que pueden estar haciendo un buen trabajo pero que no son los trabajos que más necesitan ser hechos» (1998: 165).

Dentro de la creciente ligazón entre el conocimiento y la economía debe mencionarse también que la importancia que adquieren ciertos campos va ligada con el papel hegemónico del conocimiento científico producido en los países industrializados. La consecuencia es que ciertos temas son explorados, y otros campos, con menos posibilidad de «venta», se abandonan o se trabajan con escasos recursos y por tanto insuficientemente. La investigación que no se «vende», se vuelve automáticamente de poca importancia; se ofrecen con mayor frecuencia programas sobre el comercio, el derecho y la tecnología, y van declinando las humanidades, las ciencias sociales y las artes.

Una consecuencia bastante visible de la investigación dentro de las universidades es que cada vez se premia más la publicación en el lenguaje *hegemónico*, es decir en inglés. ¿Qué consecuencias tiene esto? Si simplemente se tratara de una traducción adicional para mayor circulación no habría problemas. Lo poco deseable es que muchas veces la diseminación de la investigación se hace solo en inglés. Además, como se notó anteriormente, se privilegia ciertas temáticas sobre otras, que pudieran no tener un carácter global, pero que atañen a sentidos problemas nacionales.

6. La declinación de las consideraciones de equidad

Una de las características distintivas de las políticas neoliberales es la reducción del Estado, lo cual plantea el tránsito de un Estado de bienestar (que siempre fue modesto en la América Latina) a un Estado muy centrado en la austeridad económica. Muchas veces llevado por el imperativo de pagar la deuda externa, los recortes presupuestales conllevan a obviar cuestiones de género, raza y etnia. Estos aparecen como preocupaciones exóticas o como lujos posibles solo en caso de mejores circunstancias. Ahora hay menos deseos por parte del Estado de recuperar la tradición de la universidad como el motor para la producción y diseminación del conocimiento científico, o de producir investigación asociada con la crítica social y política. Por tanto, queda un espacio muy reducido para consideraciones ligadas a la justicia social y equidad.

La poca preocupación por la equidad educativa conduce también a una menor atención a la educación de adultos, y con ello a los programas de alfabetización. Según datos estadísticos, hay una disminución gradual del analfabetismo en la región, pero las tasas de reducción son bajas, lo cual implica una muy lenta mejoría en la condición de las poblaciones minoritarias, particularmente las rurales. Si bien es cierto que la tasa de alfabetismo en la región es alta comparada con otras regiones en desarrollo (cerca del 87 por ciento según datos oficiales para 1998; UNDP, 2000), una vez que esta tasa se desagrega por región y etnia, asume una magnitud alta, la cual se ha modificado poco en los últimos años.

Además, cabe resaltar una comprensión limitada de cómo el género afecta todos los sectores de la sociedad y el conocimiento. Ante la creencia, por ejemplo, de que el género tiene poco que ver con la ciencia y tecnología, se pueden levantar tres argumentos: (1) La ciencia no es neutral sino refleja

los puntos de vista y la experiencia del científico; en la medida que el científico tiende a ser hombre de la clase media y urbana, se produce una cierta manera de explicar el mundo, se identifican ciertos temas y ciertos productos como prioritarios y otros no son desarrollados. (2) En la medida que las mujeres están ausentes como científicas, están también al margen de un poder social importante. (3) Las mujeres poseen muchos saberes tradicionales que con el avance de la «ciencia y tecnología» están siendo, por un lado, devaluados y desprestigiados y, por otro lado, fuertemente apropiados por empresas comerciales (una experiencia que toma rasgos dramáticos en países como la India).

7. El incremento de la importancia de tecnologías de información y comunicación

Bajo este rubro, con la combinación de las múltiples tecnologías de información y comunicación, aparece la influencia creciente de los medios de comunicación masiva a través de la TV, la TV musical o MTV, el cinema, la música y la Internet. Lo positivo del uso de estos medios es la rápida y amplia diseminación de mensajes, símbolos e imágenes que puedan transmitir ideales sobre la democracia y el cambio social. Lo negativo es que tal diseminación pueda contener ideas o imágenes nocivas, tales como la sexualidad exagerada, la violencia, la caracterización de la mujer como sujeto débil o sexualmente estereotipado —ya sea como madre o como vampiresa—.

Las políticas educativas actuales

Los documentos guía sobre educación de la CEPAL/UNESCO (1992) hablan de la necesidad de aportar al sistema productivo nuevos conocimientos y destrezas, como la flexibilidad, comunicación, innovación, solución de problemas. Estas estrategias se vinculan a objetivos económicos (competitividad y eficiencia) y sociales (ciudadanía y equidad), y proporcionan un marco para la reforma institucional (integración nacional y descentralización). Pero en términos totales predomina la atención al aspecto productivo de la educación.

Por otra parte, el documento del Banco Mundial *Prioridades y Estrategias para la Educación* (1995) considera la educación como instrumento clave para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Se arguye que la educación básica debe proporcionar al mercado trabajadores flexibles, capaces de enfrentarse a situaciones nuevas. La educación pública es defendida solo en virtud a un análisis de costo-beneficio, ya que se mantiene que la educación debe resultar en un retorno a la inversión. La visión del Banco Mundial sobre la equidad es «acceso para todos y educación para todos», pero con diferentes niveles de cantidad y calidad.

Si se trata de usar la educación para combatir la pobreza y promover una ciudadanía amplia, los caminos específicos para alcanzar tales objetivos no quedan definidos. En la América Latina el discurso de la educación para todos ha estado acompañado por reducciones presupuestarias. Un discurso similar en el Reino Unido y la Unión Europea ha estado ligado, como se esperaba, a aumentos presupuestales.

Las siguientes tendencias caracterizan la mayoría de las políticas educativas de la región.

Se habla de conceptos de importancia como la educación con calidad, equidad y eficiencia y de la educación para la productividad y la competitividad. Se recalca también el papel de la educación para combatir la pobreza. Las políticas educativas hacen referencia frecuente a la necesidad de mejorar la calidad. Una lectura detallada de las medidas propuestas indica que el énfasis está en la rendición de cuentas vía la medición del desempeño estudiantil, más que en el apoyo a la calidad a través de mejoras substanciales de la infraestructura educativa, o la mejoría de la capacidad y salarios de los/las docentes. Hay ciertamente intentos de refaccionar un número dado de escuelas, o de suministrar más computadoras a ciertas escuelas. Dada la poca protección al cuerpo docente, cuyos cuadros abandonan anualmente la educación hacia mejores posibilidades laborales, sería más preciso decir que la alusión a la calidad refleja más un mecanismo de control que una nueva práctica pedagógica.

Las políticas educativas sobre la educación básica hacen referencia a la Educación para Todos (EPT), una promesa de acceso universal a la educación básica para todos y todas hecha en Jomtien en 1990, y para lo cual se pensó que una década de acción bastaría. En un número creciente de países se vienen elaborando planes de acción para responder a los objetivos de la EPT, y estos constituyen los lineamientos más fuertes dentro de las políticas que afectan a la educación primaria. Aquí, cabe recordar la historia. Jomtien buscó alcanzar grandes metas para en año 2000. A medida que transcurrió la década, las metas se centraron en los niños y, en menor grado, los jóvenes —ya no los adultos—. Luego, en la reunión en Dakar para evaluar los 10 años de progreso, se observó que en la mayoría de los países tal meta no había sido alcanzada. La respuesta que se dio a esta situación fue extender las metas para el año 2015. No se explicó, sin embargo, si esta vez sí habría recursos, y si se alcanzaría el éxito deseado.

En la práctica las asignaciones presupuestales vienen disminuyendo. Un estudio sobre los presupuestos latinoamericanos durante los 90 concluye que «la única categoría de gastos que reveló incrementos grandes y consistentes fue la del servicio de la deuda externa» (Jonakin 2002:74). Hay amplia evidencia que con las medidas de ajuste estructural los presupuestos educativos se redujeron (Carnoy y Moura Castro 1996; Riemers y Tiburcio 1993, sobre América Latina; y Samoff 1995, especialmente sobre el África).

Dentro de las nuevas políticas educativas hay un fuerte empeño en lograr la descentralización. La descentralización emergió en las políticas educativas de América Latina desde los 60, y ha habido experiencias útiles en varios países, como Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela. Estos esfuerzos se referían sobre todo a la descentralización a nivel regional o distrital. Con las fuerzas neoliberales, dada la presión hacia la mayor participación de padres en la gestión educativa y la disminución de los costos educativos, surge la descentralización radical; es decir, aquella que opera a nivel de escuela. Aquí se observa que aunque la descentralización es recomendada como mecanismo por excelencia para la democratización de la gestión educativa, con el supuesto de que los padres podrán intervenir más fácilmente en la conducción escolar, lo más palpable es que con las medidas de descentralización se consigue disminuir el costo por estudiante por parte del Estado al otorgarse fondos que

no cubren todas las necesidades escolares y al asumirse que las comunidades suministrarán la diferencia. La observación de este desfase entre intención y costo ha llevado a varios economistas a aseverar que lo que mueve al Estado hacia la descentralización es la reducción de costos, y no la democratización —algo que ocurre con la devolución de la responsabilidad pero sin la asignación presupuestaria necesaria (Carnoy 2000; Klees 2002)—.

Las políticas educativas también hacen referencia a la necesidad de apoyar la profesionalización de los docentes y de hacer realidad la «carrera magisterial». Estos objetivos son nobles y bien podrían llevar a una mejor posición y prestigio de los y las maestras. Desafortunadamente, estos objetivos raramente cuentan con la participación de los sindicatos docentes, lo cual hace que estas políticas se traduzcan en mejoras sin aumentos de salarios para los profesores en su conjunto, que se propongan estímulos monetarios para unos y no otros (lo cual crea competencia sin llegar a elevar el desempeño colectivo de los docentes), y que lo que más se logre sea el debilitamiento de los sindicatos. Esto último también es apoyado por las medidas de descentralización: al permitir el contrato directo de los profesores por parte de la comunidad o municipalidad, ya no se requiere de la presencia del sindicato de docentes como el protector de ellos.

Dentro de la lógica de la decisión por parte del usuario, se han promovido en América Latina medidas que buscan crear escuelas «autónomas», como las que se han dado en Nicaragua, o las escuelas con bonos educativos para los padres o *vouchers*, como sucede en Colombia —ambos casos a nivel de escuela secundaria y con fondos estatales—. Es interesante observar que lo más tangible de estas reformas ha sido la participación de los padres en los costos educativos. Así, en las escuelas autónomas de Nicaragua se observa que ellos están cubriendo el 46 por ciento de los costos escolares. En el caso de los *vouchers* en Colombia, los costos del estudiante en la escuela alcanzada con el *voucher* le representan al Estado 59 por ciento menos que los costos per cápita en las escuelas públicas regulares (Calderón 1996).

Dentro del nivel universitario hay dos medidas que vienen caracterizando la región latinoamericana. Una de ellas es la privatización de la educación superior, mediante la liberalización de los criterios para el funcionamiento de centros de educación superior. Igualmente se viene fomentado la diversidad a través de la creación de carreras cortas, técnicas, vocacionales, además de los campos académicos tradicionales. Tanto la privatización como la diversificación de la oferta post-secundaria efectivamente resulta en un mayor acceso a ese nivel, pero la privatización también redundo en el aumento de los gastos compartidos por los padres. Estas dos fuerzas simultáneas —el mayor acceso y los costos compartidos— crean la «democratización» de la educación post-secundaria, pero también perpetúan las divisiones sociales, ya que la gente de escasos recursos económicos asiste a escuelas de menor prestigio o a carreras menos remuneradas. En términos totales se logra un aumento de los niveles de educación (lo cual no es nada insignificante), pero los retornos a la educación siguen favoreciendo a las clases sociales más aventajadas. Como observara un educador argentino, «los pobres llegan siempre tarde a la educación», en el sentido que ellos alcanzan niveles que otros ya han superado.

Las políticas educativas hacen referencia a la equidad, pero se da poquísimas atención a las diferencias por etnia, residencia urbano/rural, y aún

menos a cuestiones de género. Es notable que los datos estadísticos que crucen dos o tres variables demográficas simultáneamente raramente se manejan en los ministerios de educación, algo que es fundamental para ejecutar políticas de equidad. Debemos notar que actualmente vivimos un momento en que el discurso oficial, tanto en el plano global como nacional, es un *discurso de la posibilidad*. Aquí se firma y acepta muchos acuerdos globales que inciden en el progreso de la mujer en todo sentido y en mejorías sociales en términos generales. En la práctica, en los momentos del diseño de intervenciones y la asignación de recursos para la ejecución correspondiente, nos enfrentamos con el *discurso de la austeridad*; así los gobiernos anuncian cotidianamente que, muy a pesar suyo, no existen fondos para inversiones sociales dada la crisis presupuestaria.

En conclusión, las políticas presentan un doble juego: en la lista de objetivos, las políticas sobre acceso, calidad y equidad aparecen como amplias y generosas; empero, en la realización de actividades, estas políticas son mucho más estrechas.

Las políticas educativas y la consideración del género

Debe notarse que la serie de conferencias internacionales auspiciadas por las Naciones Unidas durante la década de los 90 (sobre educación, mujer, medio ambiente, derechos humanos, salud, población y desarrollo) han contribuido a dar mucha visibilidad y legitimidad a los asuntos de género, tanto dentro de la sociedad como dentro de la educación. Hablar de género —es decir de las condiciones de la mujer y el hombre, y cómo las unas afectan a las otras— hoy en día no se requiere comenzar de cero ni convencer a alguien de que el asunto es serio. Las declaraciones de estos documentos —algunos acuerdos informales y otros con el respaldo legal de ser convenciones— afectan las políticas. Empero, los efectos son muy débiles, especialmente en el área de educación.

El problema de género en la educación sigue siendo conceptualizado como meramente la cuestión de acceso por parte de la niña a la escuela y, de modo incipiente, como el mayor acceso de la mujer a los campos de la ciencia y la tecnología. Se sigue ignorando el papel ideológico y reproductivo de la escuela en la configuración de nociones de femineidad y masculinidad que luego afectaran nociones de lo que es deseable y posible para los hombres y para las mujeres. Los contenidos curriculares para una transformación social se vienen dejando de lado o están siendo cuestionados. Al estar centradas en las mediciones de matemáticas y lenguaje, las evaluaciones del desempeño estudiantil hacen que el currículo se constriña, ya que los docentes prestan más atención a lo que será medido. La educación sexual se incorpora gradualmente en las escuelas para atacar la sexualidad como práctica que solo conlleva al contagio del VIH/SIDA, no como práctica que refleja una dimensión humana, con gran relevancia entre los adolescentes y los jóvenes. La educación cívica o en valores ciudadanos recibe también poca importancia en los actuales currículos.

La equidad de género en las políticas educativas no llega a afectar los programas de formación de futuros docentes. Rara vez se ven iniciativas en las escuelas de educación o en las escuelas normales para que los docentes

se conviertan en agentes de cambio. En otras palabras, a pesar de las muchas y visibles reformas educativas de la región, la cuestión de género permanece constreñida a aspectos de acceso, y no avanza hacia contenidos o procesos.

Las políticas educativas tienden a ver la educación de manera instrumental: para la capacitación para el trabajo, y como estrategia clave para el alivio a la pobreza. Lo primero parece darse más que lo segundo, pues las medidas compensatorias en educación existen solo en cuatro países latinoamericanos (Guatemala, México, Brasil y Chile). Entre estos, solo dos tienen políticas compensatorias centradas en las niñas: PROGRESA, en México, que otorga becas un tanto más completas para las niñas que para los niños pobres a nivel de secundaria; y otro programa en Guatemala que proporciona becas a las niñas pobres en primaria. Ambas medidas han conseguido un incremento en el acceso de la niña a niveles más altos de educación. La evidencia de PROGRESA, sin embargo, encontró que a los 13 y 14 años de edad, las niñas muestran mayor tendencia que los niños a abandonar la escuela (30 vs. 15 por ciento, respectivamente) y cuando la abandonan tienden a tener menores tasas de reingreso que los niños (10 vs. 26 por ciento, respectivamente). En otras palabras, las dos medidas compensatorias focalizadas en la niña encuentran que es posible cambiar la participación de la niña, pero es más difícil en la adolescente, posiblemente porque la división sexual del trabajo se intensifica a esa edad.

Cabe anotar que la acción a favor de la mujer en la educación cuenta muchas veces con el apoyo de agencias externas de desarrollo, mas no con recursos propios del Estado. Esto afecta la posibilidad, estabilidad y sustentabilidad de muchas iniciativas, y tal vez explica por qué únicamente dos países latinoamericanos han llegado a proponer medidas compensatorias en cuestión de género. Esta situación refleja una voluntad muy débil por parte de los países latinoamericanos para enfrentar las necesidades de igualdad o equidad en este campo. En el fondo, esta posición tal vez sea tanto endógena como ligada a situaciones creadas por las políticas neoliberales.

Finalmente, las activistas involucradas en el movimiento de mujeres y las académicas feministas no están presentes en las mesas de negociación con agentes del Estado cuando y donde se definen las reformas educativas actuales. Sin su presencia, la cuestión de género recibe aun menor visibilidad. En el campo de la salud parece que se ha logrado mayor representatividad feminista y que ciertos avances han sido logrados, especialmente en derechos de salud reproductiva.

Algunas consecuencias ligadas a las políticas educativas

La relación entre clase social y diversificación educativa

Con la diferenciación de instituciones post-secundarias se observa un desplazamiento de la instrucción gratuita a la instrucción pagada. El Banco Mundial ve estos acontecimientos de modo muy favorable, pues asevera que conducen a condiciones democráticas porque ahora los ricos van a instituciones particulares y de ese modo pagan por su educación. Esto no es ente-

ramente cierto, porque hay presión aun dentro de las instituciones públicas para que todos paguen por la educación universitaria.

Datos de Chile (Brunner y Briones 1996) sobre el origen social de la matrícula muestran que la admisión a universidades particulares indica que la mayoría de estudiantes provienen de padres que son gerentes, administradores y profesionales, y que una pequeña proporción tiene padres que son trabajadores de bajos ingresos. En las universidades públicas se ve una proporción más balanceada entre la proporción de alumnos cuyos padres que son técnicos, empresarios de firmas medianas, propietarios de pequeñas firmas, y artesanos con empleo propio. Esto sugiere que las clases adineradas en efecto están pagando por sus estudios, pero también indica que los menos adinerados no están entrando a la universidad en los números deseables. Esto revela que el pago por la instrucción universitaria no está llevando a su democratización.

La relación entre el género y la educación

Las políticas públicas hoy día se caracterizan por un discurso basado en la austeridad presupuestaria. Estas preocupaciones han disminuido altamente el interés por la justicia social y particularmente por trabajar en cuestiones relacionadas con la equidad de género.

La equidad es parte del discurso oficial, pero no en cuanto a género. En general, en toda la región se observa poco esfuerzo para encarar las inequidades de género. Y cuando estas se consideran, el problema se plantea como si afectase únicamente a las niñas pobres. No se ve al género como un marcador social profundamente enraizado y que por lo tanto requiere trabajo a través de todas las clases sociales, a todo nivel de educación y en todas las áreas de la sociedad —no exclusivamente en la educación—.

Un análisis cuantitativo que explora la segregación por género según campo de estudio, centrada en 12 países industriales (Charles y Bradley 2002), encontró que cuando se expande el sistema post-secundario, las mujeres continúan estando subrepresentadas en campos como ingeniería, matemáticas/ciencias de la computación; sobrerrepresentadas en los campos de educación, humanidades y ciencias de la salud; aunque consiguen obtener paridad en las ciencias sociales. El estudio también encontró que con la diversificación del nivel post-secundario, las mujeres tienden a estar mucho más concentradas que los hombres en el sector no-universitario, así como en universidades de menor prestigio. En otras palabras, la diversificación de instituciones de nivel terciario promueve el acceso de hombres y mujeres a niveles más altos de educación, pero por sí sola no modifica normas culturales y las realidades de hecho relativas a la igualdad de género. Aunque este estudio se refiere solo a países industrializados se puede extrapolar sus hallazgos a América Latina en el sentido que las ideologías culturales sobre los «papeles adecuados» para los hombres y las mujeres también operan en la región (inclusive se podría decir con mayor fuerza). Por lo tanto, es indispensable la presencia de políticas gubernamentales para frenar la reproducción cultural y así contrarrestar este fenómeno. Los objetivos finales a través de la educación en cuanto al género serían lograr la igualdad entre hombres y mujeres, y llegar a una reconfiguración de las identidades de género, de modo que estas no sean mutuamente opuestas o excluyentes.

La pérdida de la criticidad

Los conocimientos críticos se encuentran devaluados por no ser prácticos y ser considerados subversivos, un desperdicio de recursos o inclusive acusados de constituir ideologías anti-democráticas. Los cursos pertinentes a la formación de argumentos racionales críticos van en disminución, con la notable excepción de la economía y las ciencias administrativas (Conaghan 1994). Dentro de las facultades de educación en muchas universidades norteamericanas, los cursos en historia y filosofía están disminuyendo en número con el retiro de sus docentes, y están siendo reemplazados por cursos en administración, política y planificación.

La crisis de la universidad

Durante gran parte de la década pasada, el Banco Mundial puso mucha prioridad en la necesidad de la educación básica, y consideró que la educación superior no aportaba tasas de retorno igualmente significativas. Recientemente cambió de opinión, pero los presupuestos no aumentan.

Según Santos (1997), la universidad encara tres crisis hoy día: la crisis de hegemonía, al no ser la única institución que ofrece los conocimientos de más alto nivel; la crisis de legitimidad, porque ya no se la considera como la única agencia que suministra los niveles más altos de educación; y la crisis institucional, porque encuentra problemas para mantener su existencia.

Las universidades se ven obligadas a responder a la demanda por competitividad económica, a ser más gerenciales, a proporcionar mayor rendición de cuentas y a hacer énfasis en la eficiencia. Sin duda existen varios aspectos administrativos dentro de la universidad cuya eficiencia podría ser altamente mejorada; hay también profesores cuya autorenovación pedagógica y académica es muy limitada. Pero eso no justifica las nuevas prácticas de rendición de cuentas que se vienen ejecutando, o las normas empresariales que se vienen afianzando. El problema no es con la rendición de cuentas como tal, sino con la manera en que estos procesos vienen siendo estructurados y las consecuencias que tal diseño acarrea. En un número creciente de universidades mexicanas, el salario base es una pequeña proporción del salario total; todo el resto depende de cuántos criterios de la rendición de cuentas son cumplidos. ¿Es esto un tratamiento profesional?

La merma de la solidaridad

Cuando el sistema educativo se evalúa básicamente por su conexión con la productividad económica y la competitividad, los aspectos de equidad quedan muy limitados. Actualmente, estos se circunscriben a las disparidades entre regiones urbanas y rurales, lo cual significa hasta cierto punto que se está trabajando con aspectos ligados a la clase social. En menor medida se refieren a asuntos de etnia, en el sentido que en varios países de la región la población rural es prevalentemente indígena, como es el caso de México, Guatemala y los países andinos.

La preocupación de las políticas públicas en educación se centra en la mejoría de la calidad en la educación básica y en proporcionar un mejor acceso a las poblaciones rurales. Al mismo tiempo, varias iniciativas buscan reducir los costos educativos, lo cual se hace a través de presupuestos públicos de muy poco crecimiento y mediante el apoyo a la privatización y descentralización, esfuerzos que buscan transferir costos a los usuarios. En toda América Latina son muy contadas las medidas compensatorias a fin de apoyar la participación de las niñas pobres en la escuela.

En el nivel universitario se podría haber dado medidas de acción afirmativa (o discriminación positiva) para asegurar la presencia de mujeres en ciertos campos donde, generalmente, hay un predominio numérico de hombres e, inversamente, para motivar la presencia de hombres en campos donde predominan las mujeres. Este tipo de políticas no se da en ningún país latinoamericano. Tampoco se vienen dando medidas que promuevan la participación científica y tecnológica de la mujer a través de intervenciones más tempranas al nivel de escuela secundaria para motivar la postulación a carreras más sexualmente segregadas. Como se anotó inicialmente en este artículo, la presencia de la mujer en la universidad latinoamericana no refleja menores tasas en comparación con los hombres. Empero, se mantienen concentraciones estereotipadas por sexo, con la poca presencia de la mujer en las ingenierías y matemáticas, y su amplia presencia en la educación, enfermería y humanidades. Estos últimos tres campos producen bajos ingresos, y es allí donde se generan las diferencias fundamentales entre los hombres y las mujeres en la relación educación/trabajo. Los problemas de supervivencia y de redefinición institucional hacen que la cuestión género no aparezca en estos momentos como una prioridad vital.

Ante los desafíos múltiples

Los demógrafos afirman que en la América Latina estamos actualmente en la «edad de oro» en términos poblacionales, pues entre 1980 y 2050 la región tendrá la menor tasa de dependencia en cuanto a niños y a personas de tercera edad (Figueira et al. 2001).

Esto implica que el Estado contará con más recursos financieros para hacer inversiones sociales de magnitud y que dispondrá de recursos humanos para un trabajo proactivo.

Con estos recursos se podría atender la compleja situación de la educación, la cual se proyecta en muchas áreas de la sociedad. La educación latinoamericana requerirá trabajar con una política integral para los docentes, por una parte la formación de ellos y ellas, las condiciones de trabajo y de carrera, y el sistema de recompensas materiales y simbólicas que se le ofrecen (Tedesco y Tenti Fanfani 2002). Algo similar se requiere para los profesores universitarios. Aunque ha primado una cultura menos sindicalista entre los académicos, los tiempos y situaciones exigen mayor acción conjunta y reflexiva en el ámbito universitario.

No queda claro dónde figuran los objetivos sociales cuando se habla tanto de competencia, eficiencia, calidad. Lo que se ve como prioritario para las escuelas y la universidad es la preparación para el trabajo, para el crecimiento económico.

La universidad encuentra cada vez más dificultad de ocuparse de temas sociales a medida que debe responder más a las necesidades de la economía y las empresas comerciales. Con este afán queda muy poco o casi nada para consideraciones espirituales y artísticas. Con ello estamos reduciendo nuestra humanidad en pos de una inalcanzable economía.

El género penetra profundamente todos los aspectos y niveles de la estructura social. Esto implica por lo menos dos tareas: trabajo intenso y extenso en todas las disciplinas de la universidad, y contacto con otras instituciones sociales (especialmente las organizaciones no gubernamentales lideradas por mujeres) para desarrollar una labor más completa e integrada.

Quedan muchos interrogantes por verificar empíricamente, entre ellos:

- A medida que se privatiza la educación, ¿tal vez las escuelas religiosas crecerán en número? Y si eso acontece, ¿surgirán escuelas particulares progresistas o liberales en cuanto a la igualdad social y al género en particular?
- Si surgen más escuelas privadas de bajo costo en el sector rural, ¿se incrementará la presencia de sectores pobres y de niñas?
- ¿Podría llevar la competencia a un verdadero mejoramiento de la oferta educativa para los más desventajados? ¿Bajo qué condiciones?
- ¿Llevará la expansión del sistema universitario solamente a una nueva configuración de jerarquías, o en efecto mejorarán las especialidades y conocimientos?
- ¿Cómo se adecuan las normas de competitividad a los patrones de la cultura organizativa de la universidad latinoamericana? ¿Mejorará el desempeño de los profesores e incrementará sus niveles de producción investigativa o contribuirá a destruir formas más colectivas de producción de conocimientos? En otras palabras, con las nuevas normas de producción individual, ¿continuarán los trabajos en equipos de carácter multidisciplinario como los núcleos o los colectivos de investigación que funcionan en países como México y Brasil, o más bien se buscará la investigación individual que lleve al estrellato en la investigación?
- ¿Bajo qué contrato social podrá lograrse un equilibrio entre los deseos de desarrollar una economía saludable, y al mismo tiempo una sociedad solidaria?

Quisiera terminar con algunas ideas de Paulo Freire, expresadas en una entrevista registrada en video poco antes de su fallecimiento en 1997. En los «Sueños de un Educador», él dice que la transformación del mundo es para que se tenga poder y libertad. Él aclara que el poder es una tarea social pues implica movilización. Es más, nos reta a todas las personas que laboramos en educación a ser artistas: a «redibujar y reconfigurar el mundo», recordándonos que, querramos o no, somos políticos pues «hacemos política al hacer la educación». ¿Quedarán los educadores y las educadoras avasallados por los cambios, o buscarán la creación y aplicación de alternativas?

Bibliografía

- BRUNNER, José Joaquín y Guillermo BRIONES
1996 «Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform». En L. Wolff y D. Albrecht (eds.). *Higher Education Reform in Chile, Brazil, and Venezuela*. Washington, D.C.: The World Bank.
- CALDERÓN, Alberto
1996 *Voucher Program for Secondary Schools: The Colombian Experience*. Washington, D.C.: The World Bank.
- CARNOY, Martin
2000 «Globalization and Educational Reform». En Nelly P. Stromquist y Karen Monkman (eds.). *Globalization and Education. Integration and Contestation Across Cultures*. Boulder: Rowman & Littlefield, pp. 43-61.
- CARNOY, Martin y Claudio de MOURA CASTRO
1996 «Improving education in Latin America today: where to now?». Seminario sobre reforma educativa organizado por el Banco Inter-Americano de Desarrollo. Buenos Aires, 21 de marzo.
- CEPAL/UNESCO
1992 *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL/UNESCO.
- CEPAL
2000 *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago: CEPAL.
- CHARLES, María y Karen BRADLEY
2002 «Equal but Separate? A Cross-National Study of Sex Segregation in Higher Education». *American Sociological Review*, vol. 67, pp. 573-599.
- CONAGHAN, C.
1994 *Democracies That Matter: The Search for Authenticity, Legitimacy, and Civic Competence in the Andes*. Project Latin America 200 Series. Working Paper N.º 1. South Bend: Helen Kellogg Institute, University of Notre Dame.
- FILGUEIRA, Carlos, Fernando FILGUEIRA y Álvaro FUENTES
2001 *Critical Choices at a Critical Age: Youth Emancipation Paths and School Attainment in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank y Latin American Research Network.
- JONAKIN, Jon
2002 «The Inter-American Development Bank's Assessment of Structural Adjustment: Questionable Theory and Pre-Ordained Policy». *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 51, vol. 26, pp. 49-81.
- KEITH, K.
1998 «The Responsive University in the Twenty-first Century». En W. Tierney (ed.). *The Responsive University. Restructuring for High Performance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

