

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PROBLEMÁTICAS EDUCATIVAS Y LA HOMOGENEIZACIÓN DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS MÁS ALLÁ DE AMÉRICA LATINA: EL CASO DE MOZAMBIQUE

THE INTERNATIONALIZATION OF THE EDUCATIONAL PROBLEMS AND THE HOMOGENIZATION OF EDUCATIONAL REFORMS FURTHER THAN LATIN AMERICA: THE CASE OF MOZAMBIQUE

Ramón Aguadero Miguel

RESUMEN

Mozambique inicia en 1992 un proceso de reformas educativas que suponen un cambio de paradigma desde las tesis socialistas al planteamiento educativo neoliberal. Esta opción ha permitido acceder a la ayuda de los donantes e iniciar el camino de reconstrucción post-bélica tras años de guerra civil. La política educativa ha adoptado desde entonces los planteamientos pedagógicos, organizativos y curriculares que emanan de los organismos de Naciones Unidas y del Banco Mundial. Los progresos en estas metas, sin embargo, no pueden ocultar la dificultad para conseguir una educación pertinente y equitativa que permita la promoción social de los colectivos más vulnerables. Este artículo argumenta la falacia de un modelo educativo que sirve más para legitimar y dar credibilidad a las autoridades ante la comunidad internacional que para promover el desarrollo social, y plantea que el cambio hacia políticas educativas inclusivas y participativas sólo será posible desde el fortalecimiento de la sociedad civil.

Palabras clave: Mozambique, neoliberalismo, reforma educativa, participación, políticas autónomas

ABSTRACT

Mozambique began in 1992 a process of educational reforms that represents a paradigm shift from socialist theses to a neo-liberal approach to education. That option has enabled access to the support of donors and begin the path of post-war reconstruction after years of civil war. Since then, education policy has adopted the pedagogical, organizational and curricular approaches emanating from agencies of the United Nations and the World Bank. However, progress on these goals cannot hide the difficulty to achieve an appropriate and equitable education that allows the social promotion of the most vulnerable groups. This paper argues the fallacy of an educational model that serves more to legitimize and give credibility to the authorities before the international community that to promote social development, and shows that the shift to inclusive and participatory educational policies will only be possible with the strengthening of civil society.

Key words: Mozambique, neoliberalism, educational reforms, participation, autonomous policies

Fecha de recepción: 22 de diciembre de 2015

Fecha de aceptación: 21 de febrero de 2016

INTRODUCCIÓN

La creciente homogeneización en claves neoliberales del discurso educativo y de las reformas educativas que le acompañan es una realidad en África subsahariana desde los años noventa del siglo pasado. Aunque el cambio educativo sea un asunto plural y complejo en el subcontinente negro, el legado colonial continúa manteniendo una fuerte influencia en el imaginario colectivo y en la vida real de Estados y ciudadanos, a la vez que la caída del muro de Berlín y la participación africana en la dinámica globalizadora han propiciado en toda la región la apertura a la economía de mercado y a la democracia liberal. Este contexto ha allanado el camino y ha legitimado el proceso de reformas educativas en África subsahariana (Chisholm y Leyendecker, 2008) con el protagonismo de los donantes en la (re)formulación de las políticas, de los sistemas educativos y de las claves pedagógicas que sustentan los nuevos currículos, en especial las instituciones educativas de Naciones Unidas, el FMI y el Banco Mundial.

Para acercarnos al proceso de reforma educativa vivido en Mozambique en los últimos veinte años comenzamos presentando una breve contextualización socioeconómica que nos facilitará entender el actual momento que vive el país y el sentido de las actuaciones gubernamentales en materia educativa. Ello nos dará pie a plantear el papel que vienen jugando las instituciones internacionales en la formulación, implementación y financiación de las políticas públicas en Mozambique, en un momento en el que el descubrimiento de recursos energéticos abre la puerta a una modificación de la correlación de fuerzas en el tablero mozambiqueño, hábilmente utilizada por el Gobierno para tomar decisiones más autónomas frente a las exigencias occidentales de transparencia y buen gobierno. Una breve exposición de la visión y de las prácticas educativas llevadas por el FRELIMO desde la proclamación de la independencia hasta 1992 nos ayudará a comprender las repercusiones del cambio de paradigma educativo, con una aceptación acrítica de los principios neoliberales como mecanismo de acceso a la ayuda necesaria para la reconstrucción post-bélica del país, que complementariamente hará posible la permanencia del Frente en el poder. La exposición de las luces y las sombras del proceso de expansión y reestructuración del sistema educativo, focalizados en la enseñanza básica, nos permitirá, desde la revisión que las propias autoridades y la sociedad civil realizan del proceso, exponer las consecuencias, en claves de equidad y justicia social, de la asunción del modelo educativo neoliberal. El proceso de (re)occidentalización de la educación bajo el disfraz de la calidad y de la eficiencia (Tabulawa, 2003) en el caso mozambiqueño no sólo no está siendo capaz de propiciar una educación universal y pertinente que redunde en mayores oportunidades de desarrollo personal y social, sino que ha agrandado el foso de la inequidad al no tener en cuenta los factores de exclusión socioeducativa de los grupos más vulnerables, en un país donde se da la misma correlación entre origen social y logro escolar que en los países ricos de la OCDE y en países intermedios de América Latina (Rambla, 2013).

1. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICO DE MOZAMBIQUE

Mozambique alcanza la independencia de Portugal en 1975. Después de once años de guerra por la independencia y dieciséis de guerra civil, los Acuerdos de Paz (Roma, 1992) confirmaron la ruptura con las tesis socialistas y supusieron la asunción definitiva de la economía de mercado y la aceptación de un régimen multipartidista. Éstos fueron los mecanismos escogidos por el Gobierno para la integración del país en la nueva realidad geopolítica emergente y poder acceder a una ayuda internacional vital para iniciar la reconstrucción tras años de violencia armada.

En 1992 Mozambique se encontraba entre los países más empobrecidos del mundo, figurando en la posición 167 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), con las secuelas de una guerra que

había colapsado la economía y producido un grave deterioro social. Veintitrés años después, el seguimiento de las directrices económicas de las instituciones de Bretton Woods ha propiciado un crecimiento económico elevado y continuado que no ha conseguido acabar con la alta tasa de pobreza (todavía afecta a más de la mitad de la población) y que ha exacerbado la desigualdad, con unas políticas que han beneficiado a una minoría ligada clientelarmente a las élites del FRELIMO, partido que gobierna ininterrumpidamente desde la independencia. Sin embargo, el país es alabado en la esfera internacional por ese crecimiento continuado del PIB, situado entre las diez economías con crecimiento más rápido del mundo, la tercera entre las subsaharianas no productoras de petróleo (IFM, 2013). Este crecimiento económico ha favorecido el incremento del gasto público en más de un tercio, en términos reales, durante el periodo 2008-2012, y ha significado el aumento de las prestaciones sociales (sobre todo sanitarias y educativas), aunque también hay que destacar el menor peso proporcional que están teniendo los sectores sociales en el gasto del Estado, especialmente si los comparamos con la expansión de las infraestructuras físicas.

Por el contrario, los resultados de la *Tercera Evaluación Nacional de la Pobreza*, realizada en 2010, y el seguimiento de la situación social que realizan diferentes agencias de desarrollo confirman que desde el año 2000 la pobreza disminuye mucho más lentamente de lo que cabría esperar y que el crecimiento económico no redundará en mejores condiciones de vida para la población más vulnerable (UNICEF, 2014). Del mismo modo, economistas del IESE (*Instituto de Estudos Sociais e Económicos*, con sede en Maputo) coinciden en la imposibilidad de que la política económica implementada pueda servir a los intereses de la población más desfavorecida, cuestionando de este modo la legitimidad de los medios y de los fines de las élites políticas respecto a la falacia de que crecimiento económico es sinónimo de desarrollo. Igualmente, insisten en las contradicciones que aparecen en las metas de los programas gubernamentales en relación al crecimiento económico inclusivo y a la reducción de la pobreza alimentaria (Lombardo y Rodríguez, 2012; Ibraimo, 2012; Oya, 2012). El mismo FMI, en su informe de progreso del PARP (*Plano de Acção para a Redução da Pobreza*¹), publicado en 2014, es consciente de los impedimentos reales para cumplir las metas incluidas en este plan, destacando las relativas a la creación de empleo y al aumento de la producción y de la productividad agrícolas (FMI, 2014).

Los progresos producidos en los últimos años en los indicadores no monetarios de pobreza, como el mayor acceso al sistema educativo y a los servicios sanitarios básicos, y el aumento en la posesión de bienes duraderos y en la calidad de la vivienda vienen acompañados del estancamiento de las tasas de pobreza alimentaria y de desnutrición infantil. En un país mayoritariamente rural (el 68 por ciento de la población), y a pesar de los progresos producidos en las zonas rurales en los últimos años, las disparidades entre los entornos urbano y rural se siguen manteniendo, tanto a nivel de bienestar humano como en relación a la utilización de servicios sociales básicos. Del mismo modo, aparece una serie de indicadores asociados con la pobreza que correlacionan con el nivel de renta, entre los que destacan la prevalencia de enfermedades como la malaria, el acceso a fuentes de agua y de saneamiento mejorados, el ingreso y la permanencia en el sistema educativo y el porcentaje de analfabetismo femenino. En materia educativa, y a pesar de la teórica gratuidad de la enseñanza primaria, la pobreza sigue provocando el ingreso tardío en la escuela y los factores económicos siguen creando barreras en el acceso, siendo la inseguridad alimentaria el motivo fundamental del retraso del ingreso de los menores en el primer curso de primaria (Visser, 2013). La inequidad educativa en relación al nivel de renta aumenta según se avanza en el sistema educativo, habida cuenta de la pérdida de la

¹ Los PARP son los documentos estratégicos del Gobierno que, elaborados con el asesoramiento de organizaciones donantes (como el FMI), contienen las prioridades y las estrategias de acción de gobierno en cada legislatura. En este artículo comentaremos sus características y el papel que juegan en la planificación de las políticas.

gratuidad de la enseñanza y del incremento de los costes directos en la enseñanza secundaria y superior, entre los que hay que incluir el desplazamiento y/o la permanencia en los escasos centros de enseñanza. Además, la inadecuación de los servicios socioeducativos a las necesidades de la población más vulnerable guarda relación con las graves deficiencias en la gestión y en la gobernanza, que dificultan el planteamiento de la política social a partir de la producción y del estudio de datos desagregados, en especial a nivel distrital y sectorial, desde una visión más ajustada de la realidad y de las necesidades sociales. Por último, es necesario destacar que el nuevo marco de relaciones del Gobierno mozambiqueño en la esfera internacional, con la potente entrada de los BRICS como socios y donantes en competencia con los países occidentales, las habilidades de las autoridades para gestionar el diálogo de las políticas y las posibilidades de ingresos fiscales que se abren con la explotación de nuevos recursos naturales todavía no han sido aprovechadas para disminuir la dependencia financiera exterior y para priorizar unas políticas sociales que pongan en el centro el combate a la endémica pobreza y a la inequidad territorial y de renta que caracterizan la situación social del país.

2. EL PAPEL DE SOCIOS Y DONANTES EN EL DISEÑO Y EN LA FINANCIACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MOZAMBIQUE

Mozambique abandona progresivamente el modelo de economía socialista a partir del acuerdo con el FMI en 1986, con la firma ese año del denominado *Programa de Rehabilitación Económica* (PRE), que supuso un aldabonazo a las políticas de contención del gasto en educación, no sólo por la realidad de una economía de guerra, sino por la política de ajustes impuesta por los nuevos socios, de modo que en 1987 el gasto educativo fue sólo un cuatro por ciento del Presupuesto del Estado, cuando en años anteriores suponía una media del doce por ciento (PNUD, 2000). El PRE incorpora la liberalización de la economía planificada e inicia el proceso de ajustes estructurales, incluyendo políticas monetarias restrictivas, privatizaciones estatales, reducción del funcionariado y abolición del sistema de precios fijos. El objetivo de estas medidas era aumentar la producción agrícola e industrial, reducir la pobreza y mejorar los mecanismos de servicios básicos de educación y salud. Las reformas implementadas supondrán un éxito en el plano macroeconómico, con la reducción de la inflación y el aumento del PIB, pero no significarán la resolución de los graves problemas sociales del país, con el agravante del aumento de la desigualdad, siendo una élite burguesa y determinados grupos sociales de carácter urbano (comerciantes, empresarios y políticos) los que se benefician de las reformas estructurales, configurándose definitivamente como la élite económica asociada, en parte, a prácticas clientelares y al uso del poder político con fines particulares (Mazula, 1995; Norte, 2003).

Dada la rapidez con que las autoridades asumieron las tesis económicas neoliberales y ejecutaron los ajustes estructurales, Mozambique se convirtió en el primer país africano que participó en la *Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados*, en cuyo ámbito comenzó a beneficiarse del alivio de la deuda externa. Desde el año 2000 los planes programáticos del Gobierno mozambiqueño siguen fielmente el modelo de las estrategias de planificación defendidas por el Banco Mundial y el FMI, los denominados PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*), contando con el apoyo financiero y técnico de las instituciones de Bretton Woods y de organismos y agencias donantes para implementar sus políticas económicas y sociales. Cada nuevo gobierno elabora un *Plan Quinquenal* para la legislatura, en el que define las prioridades, objetivos y estrategias para su consecución. Estos planes se concretan operativamente desde 2001 en los denominados *Planos de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta* (PARPA), documentos programáticos que deben ser aprobados por el Gobierno de Mozambique y por el FMI². Los *Planes Quinquenales* y los PARPA recogen, al menos

² En el último Plan se suprimió el término “absoluta” referido a la pobreza y se denominó PARP, a pesar de que la meta en relación a su erradicación seguía sin cumplirse, con más de la mitad de la población viviendo en esa situación.

al nivel de las declaraciones, las metas y objetivos de los diferentes acuerdos regionales, continentales e internacionales suscritos por Mozambique, entre los que destacan los relativos a la *Cumbre del Milenio*, la *Nueva Asociación para el Desarrollo de África*, la *Comunidad para el Desarrollo del África Austral* y, en el sector educativo, la agenda de la *Campaña Educación para Todos* (EPT).

La fragilidad económica de Mozambique implica una dependencia en la formulación de las políticas de la perspectiva de los organismos internacionales y de los países donantes, siendo el PARP el principal instrumento de planificación utilizado por socios y donantes para coordinar sus acciones con el Gobierno mozambiqueño. La ayuda externa se encausa a través de donaciones y préstamos, y se desarrolla en proyectos individuales, fondos comunes y ayuda directa al Presupuesto del Estado, de la que Mozambique es uno de los mayores beneficiarios del mundo. En el contexto de apoyo al Presupuesto del Estado y a diversos fondos sectoriales se constituyó el denominado grupo de Socios de Apoyo Programático (PAP en sus siglas en portugués), que se ha constituido en un elemento clave para el seguimiento, revisión y evaluación de las políticas gubernamentales. El PAP o G19, que en el momento de su constitución estuvo formado por diecinueve organismos y países y llegó a contar con veintidós miembros, en 2015 se ha reducido a sólo catorce, debido al incumplimiento en los últimos años de los principios relativos a transparencia y a lucha contra la corrupción que figuran en el Memorando de Entendimiento firmado por ambas partes.

El Gobierno mozambiqueño y el PAP realizan anualmente reuniones de revisión del PARP. En el memorando firmado en 2009 se introdujo un cuadro de evaluación de desempeño (QAD en sus siglas en portugués) constituido por una matriz de indicadores de desempeño en relación a aspectos clave relacionados con la gobernabilidad del país y con la cooperación internacional, con el que se identifican prioridades y se evalúan los progresos a partir de los indicadores consensuados. En la última revisión anual conjunta Gobierno-PAP de la implementación del PARP, realizada en 2015, se ha constatado una disminución global en cuanto al cumplimiento de los indicadores de desempeño del QAD, de modo que de los treinta y dos indicadores evaluados solo se alcanzaron diecisiete metas, nueve registraron algunos progresos y seis no se alcanzaron. El documento constata dificultades significativas en relación al aumento de la producción y productividad a pequeña escala; a la creación de empleo, especialmente entre las mujeres; a mejoras en la calidad de la educación; a la implementación efectiva de leyes y reformas en el área del buen gobierno; y a la implementación de reformas y fortalecimiento de la capacidad institucional para mejorar la transparencia, la gestión del riesgo fiscal y la calidad de la inversión pública (Gobierno de Moçambique y PAP, 2015).

A pesar de la dependencia de la ayuda externa de países y organismos occidentales, el Gobierno mozambiqueño viene demostrando una notable habilidad para gestionar el diálogo con la comunidad de donantes occidentales, con la adopción de propuestas firmes en relación a medidas de transparencia y buen gobierno. Ejemplos significativos son el no sometimiento del PARPA II a la Asamblea de la República aunque fuese una reiterada recomendación de los donantes, y los limitados avances en materia de descentralización (considerada una prioridad por la cooperación), así como la insistencia del Gobierno, frente a la probable disminución del montante de las donaciones occidentales, en las posibilidades financieras del propio Estado, con una previsión de aumento de los ingresos internos como consecuencia del crecimiento económico y de una mayor eficiencia en la recaudación fiscal (Ministério da Educação, 2012). Esta situación guarda relación con la potente entrada de los BRICS en Mozambique, en especial de China, que no condiciona su ayuda al desarrollo a la existencia de cuadros de evaluación que examinen el desempeño del país en las áreas de buen gobierno, transparencia, derechos humanos y democracia (Roque y Alden, 2012). En el nuevo momento que vive el país, con sus expectativas de desarrollo a partir de la

explotación de recursos energéticos a gran escala, de la distribución de fuerzas e intereses en el tablero mozambiqueño de todos estos actores dependerá el grado de progreso efectivo hacia la integridad en la vida pública, el estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos.

Estas incertidumbres en relación al desarrollo de prácticas democráticas no aparecen, en cambio, en el plano ideológico, con la plena aceptación del Gobierno de unos planteamientos neoliberales no sólo en el campo económico, sino permeando implícita y explícitamente los objetivos, metas y actuaciones de toda la política social, y en concreto de la educativa. Así, destaca el fomento desde el PARP y desde los planes educativos del impulso de valores individualistas, de una cultura emprendedora y del autoempleo como mecanismos para acabar con la pobreza del país (Governo de Moçambique, 2011; Ministério da Educação, 2012) en claves ajenas a los valores comunitarios de la sociedad mozambiqueña que, además, benefician apenas a los mejor situados en la escala social. A esto se añade la asunción acrítica de la visión, de las prioridades y de las actuaciones de los organismos de Naciones Unidas, especialmente en los campos educativo y sanitario, que imponen sus directrices al obligar a que sus principios básicos vertebran los planes y actuaciones gubernamentales (PNUD, 2011), cuando en numerosas ocasiones esas intervenciones no tienen en cuenta ni la idiosincrasia, ni las posibilidades, ni el concurso de las poblaciones locales en su definición e implementación. Los insuficientes avances en la igualdad real de género, y las debilidades en los procesos de evaluación de resultados son ejemplos significativos de esta situación.

3. EL CAMBIO DE PARADIGMA EDUCATIVO TRAS LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ

3.1. EL MODELO EDUCATIVO HASTA 1992

El FRELIMO asume desde su constitución en 1962 la importancia de la educación, considerada necesaria para que el pueblo comprendiese la situación de opresión que vivía, e instrumento imprescindible para el desarrollo de Mozambique independiente. Esta opción dio lugar a una experiencia educativa en las zonas controladas por el Frente (las denominadas *zonas liberadas*) que permitirá, una vez conseguida la independencia, poner las bases para implantar un sistema educativo a nivel nacional sustentado en sus principios ideológicos. La primera medida acorde con estos planteamientos, realizada durante el Gobierno de transición, fue la supresión en los programas de los contenidos contrarios a la ideología del FRELIMO y la inclusión de una perspectiva africana y de unos contenidos de clase. Proclamada la independencia, en un país que presentaba un índice de analfabetismo del 93 por ciento, se nacionaliza y estataliza toda la infraestructura económica y social del país, incluyendo la educativa, consagrando la política educativa el papel director, ejecutivo y planificador del Estado. En una primera fase el esfuerzo se pondrá en la organización e institucionalización del sistema educativo, mientras que en una segunda, tras la asunción de las tesis socialistas en 1977, se priorizará un proceso de planificación centralizada de la educación y de control de las escuelas por el aparato central de educación (Buendía, 1999), actuaciones que pondrán las bases para crear, a medio plazo, el Sistema Nacional de Educación (Mazula, 1995). Con estas premisas, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) se centrará en estos años en la reforma curricular, con la reformulación o sustitución de las asignaturas de educación primaria y secundaria con contenido ideológico; en el reciclaje y formación intensiva del profesorado, incluyendo estudios de política; en la elaboración de nuevos manuales escolares; en el impulso a las campañas de alfabetización y educación de adultos; y en la reorganización y ampliación de la red escolar.

A pesar de la puesta en marcha de numerosas iniciativas participativas (que produjeron la denominada *explosión escolar* con un aumento significativo de la matrícula en primaria y del

número de personas adultas alfabetizadas), las carencias eran manifiestas, en especial en relación a la red escolar, la irrelevancia de los currículos, la escasez de materiales didácticos, la formación del profesorado y la desarticulación entre los distintos niveles de enseñanza, con un sistema educativo que se diferenciaba del colonial en sus objetivos, métodos y prácticas, pero que mantenía inalterable su formalismo y estructura.

Las autoridades tenían plena conciencia de la necesidad de conjugar la respuesta a los desafíos más inmediatos (hacer frente al aumento de población escolar con los recursos disponibles) y a las exigencias a medio y largo plazo de desarrollo social y económico del país. En el debate que se pone en marcha, y frente a la visión de Graça Machel, Ministra de Educación y Cultura, que liga planificación educativa a la realidad social, triunfa una visión técnica que atiende únicamente a los medios disponibles para el funcionamiento *racional* del sistema. En los años siguientes se irá imponiendo una perspectiva técnico-burocrática, con una racionalización de la educación basada únicamente en la planificación sistemática centralizada, sin dialogar con la realidad social y sin tener en cuenta la situación social y económica del país. Con esta perspectiva, en 1983 se aprueba el Sistema Nacional de Educación (SNE). La Ley 6/83 consagra los principios del marxismo-leninismo para la formación del *Hombre Nuevo*, apoyada en exclusiva en la estructuración de los distintos órganos de funcionamiento al servicio de los objetivos de la planificación, sin diálogo con la sociedad, sin asumir la complejidad cultural del país y en un contexto de crisis social y económica y de guerra civil. El SNE, basado en unos presupuestos ideológicos que pronto empezarán a cuestionarse en las prácticas políticas, y condicionado por los objetivos irrealizables del denominado *Plan Prospectivo Indicativo* de 1980, no podía responder a las necesidades de desarrollo social del país. La incapacidad para formar una mano de obra adecuada a la situación económica, la imposición de un modelo educativo extraño a la cultura, a las necesidades y a la participación de la población, y la visión dirigida, centralizadora y tecnocrática de la educación serán los aspectos que resumen la crítica al modelo que se implanta en 1983 (Mazula, 1995; Buendía, 1999; PNUD, 2000).

El SNE rompe definitivamente con la estructura educativa colonial, con la posibilidad de poder transitar entre los diferentes itinerarios formativos (en forma de subsistemas) y entre sus diferentes niveles. En cuanto a sus resultados, el profesor Mazula (1995) analiza y valora sus realizaciones en los distintos niveles de enseñanza. La *explosión escolar* y las campañas de educación de adultos fueron las primeras actuaciones que motivaron la disminución de las tasas de analfabetismo, que cayó en 1985 hasta el 62 por ciento. Sin embargo, el cumplimiento de las metas de planificación supuso la contención entre 1980 y 1985 del número de alumnos en primaria, a la vez que la tasa neta global de escolarización fue disminuyendo, pasando del 31 por ciento en 1980 al 26,4 en 1985 y al 25,4 en 1986, con la situación de inseguridad y la destrucción de infraestructuras como consecuencia de la guerra civil incidiendo en la disminución de la población escolar. En relación a la formación del profesorado, el esfuerzo fue patente desde el principio de la independencia. Las campañas de reciclaje del profesorado, el aumento del número de centros de formación y el incremento del tiempo formativo de los nuevos planes de estudio propiciaron un crecimiento constante de los efectivos que sólo será ralentizado a partir de 1987 como consecuencia de la guerra. Sin embargo, los resultados educativos (referidos a las tasas de aprobados, repeticiones y abandonos), tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria pondrán de manifiesto, a juicio del profesor Mazula, la inadecuación del sistema al entorno cultural y a la situación social, incluyendo la desigual distribución de género en todos los niveles de enseñanza. El panorama será más grave en la enseñanza de adultos, con un porcentaje muy alto de abandonos (siempre superior al 30 por ciento) y el número de aprobados cayendo drásticamente, teniendo en cuenta además la disminución de la matrícula, sobre todo en el medio rural a causa de la guerra, pues de los 415.000 alfabetizandos en 1980 se pasa a 46.000 en 1989

(Mário y Nandja, 2006). Aunque se tengan en cuenta en el análisis de resultados los factores socioeconómicos, políticos, pedagógicos y organizativos aducidos por las autoridades, tampoco se puede olvidar que el SNE fue pensado al servicio de una economía planificada sustentada en una industria pesada que no coincidía con la realidad, desde una racionalización educativa que no tenía en cuenta las raíces culturales que intervenían en los procesos educativos. Si a esto añadimos una economía de guerra y la política de ajustes impuesta tras el acuerdo con el FMI, que hará disminuir en términos relativos el gasto educativo, no puede extrañar la debilidad del panorama educativo que presenta el país en el momento de la transición hacia la economía de mercado y la democracia multipartidista. Una red escolar en 1992 que representa menos del 50 por ciento de la existente en 1983 refleja claramente la fragilidad que estamos comentando.

3.2. LOS PLANTEAMIENTOS Y PRIORIDADES EDUCATIVOS DESDE 1992

En mayo de 1992 se promulga la nueva Ley de educación 6/92, vigente en la actualidad, que tratará de responder a los grandes desafíos educativos del país. Comienza así un nuevo abordaje de la cuestión educativa en el que van a jugar un papel determinante las instituciones educativas internacionales, en un momento en el que el sistema educativo presenta las mayores debilidades desde la independencia en 1975.

La justificación de la reforma educativa, basada más en el consenso internacional que en claves propias desde el análisis de la situación educativa del país, va a ser una constante desde 1992, y como tal aparece en la misma Ley 6/92, donde se expresa que nace de la necesidad de reajustar el cuadro general del sistema educativo y adecuar las disposiciones de la Ley 6/83 a las nuevas condiciones económicas y sociales del país, tanto desde el punto de vista pedagógico como organizativo (Ley nº 6/92 de seis de mayo). La normativa dará carta de naturaleza legal a la asunción de los valores y finalidades que la ideología liberal asigna a la educación. Así, desaparecen los principios que regían la estructura, de acuerdo con el modelo socialista de organización y planificación centralizada, y se incluyen unos nuevos principios generales y pedagógicos. Así, desaparecen las referencias a una perspectiva socialista de la educación, como la formación del *Hombre Nuevo* al servicio del pueblo, y se suprime la visión de la sociedad de clases expresada en la alianza obrero-campesina. La novedad más sustancial tiene que ver con la asunción del libre mercado y la mención expresa en los principios generales a la participación de la iniciativa privada en los procesos educativos, que incluye a las confesiones religiosas a la vez que se mantiene el carácter laico y público de la enseñanza, aunque pasando del ateísmo militante a la valoración de la iniciativa de aquéllas de cara al cumplimiento de las metas educativas. Junto a las novedades de matiz ideológico, en los objetivos del sistema educativo figuran tres cuestiones con implicaciones en el plano pedagógico que merecen ser destacadas: la aceptación de las lenguas nacionales, junto al portugués, en el sistema educativo; la disminución de la edad de ingreso a los seis años; y la explicitación de que la enseñanza obligatoria sólo se introducirá de manera progresiva, en función de las posibilidades económicas del país. Finalmente, la exclusión de la aportación de la experiencia educativa de la etapa precedente significa no sólo la ruptura definitiva con el anterior modelo, sino la aceptación acrítica del modelo educativo propuesto por los donantes, cuando los documentos programáticos empiecen a hacer referencia en exclusiva a los principios de la Cumbre de Jomtien (y posteriormente de Dakar y a las Metas del Milenio), y desde su asunción (teórica) se vertebró el sistema educativo desde nuevas claves curriculares, pedagógicas y organizativas como mecanismo para recibir la ayuda necesaria para su reconstrucción.

En 1994 las autoridades educativas, en diálogo con los donantes, elaboran un *Plan Director* para la enseñanza general (primaria y secundaria) y técnica cuyas principales prioridades serán: a) la

descentralización de las escuelas; b) la inclusión de las lenguas locales en la enseñanza; c) la adecuación de los métodos de enseñanza a la realidad de los profesores; y d) la apertura del sector educativo a la iniciativa privada (Open Society Foundations y Afrimap, 2012). La educación continúa considerándose un instrumento imprescindible para la mejora de las condiciones de vida de la población y para elevar su nivel técnico y científico, y en el contexto de reconstrucción post-bélica se traducirá en la prioridad dada a la alfabetización de adultos y a la incorporación de los niños a los procesos educativos para garantizar progresivamente una enseñanza básica a toda la población, tal como se recoge en el *Plan Quinquenal 1995-1999*, primer documento programático del Gobierno en esta nueva etapa. En 1995 se publica la *Política Nacional de Educación* (PNE), que desde esa fecha establece la estrategia de implementación de la política educativa a partir de dos metas: 1) asegurar el acceso a la educación a un número cada vez mayor de usuarios y 2) mejorar la calidad de los servicios prestados en todos los niveles y tipos de enseñanza. El texto asume un lenguaje economicista que convierte a los alumnos en meros usuarios de los servicios educativos, representando el comienzo de la aceptación del discurso educativo hegemónico neoliberal, en este caso relativo a la calidad educativa, muestra de su funcionamiento como práctica discursiva que da credibilidad y legitima las acciones que declaran la pretensión de incrementarla (Bolívar, 1999), sin abordar previamente su significado y en quiénes se piensa cuando se hacen propuestas de calidad educativa.

La PNE plantea la expansión del acceso y la mejora de la calidad y de la relevancia de la enseñanza como los dos ejes de la política educativa para cualquier nivel de enseñanza, con una perspectiva a largo plazo, más allá de la vigencia del *Plan Quinquenal 1995-1999*. Además, establece una serie de estrategias y actuaciones (a llevar a cabo hasta 2008, pero que seguirán siendo válidas posteriormente dado su incumplimiento) en relación a los dos ejes anteriores, y que inciden en facilitar la participación de las niñas en la escuela, hacer disminuir las disparidades territoriales, incrementar las infraestructuras escolares, reformar el currículo, mejorar la formación inicial y en ejercicio del profesorado, promover la producción y distribución de libros escolares y adoptar mecanismos eficaces y actualizados de gestión y participación escolar.

En 1997 se presenta el *I Plano Estratégico da Educação* (PEE), que de acuerdo con los planteamientos anteriores tendrá como objetivos centrales: a) incrementar el acceso y reducir los desequilibrios de género; b) mejorar la calidad de la enseñanza; y c) reforzar la capacidad institucional (PNUD, 2006). Quedan así marcadas las prioridades que van a guiar la política educativa desde este momento, con la opción del ingreso masivo de la población infantil en la enseñanza primaria con una perspectiva de género, una mejora de la calidad educativa entendida en términos de eficiencia y eficacia y una apuesta por la mejora de la gestión de los procesos educativos, necesaria para articular y recomponer todo el sistema educativo y coordinar las actuaciones a los distintos niveles (central, provincial, distrital y local). Los cambios se realizan desde una opción descentralizadora impuesta por los donantes, no exenta de dificultades en su implementación, pues a las carencias objetivas para asumirla se unen las reticencias de las autoridades por la pérdida de poder que supone, en especial la desconcentración municipal, al encontrarse una proporción importante de los municipios en manos de los partidos de la oposición.

El PEE no sólo fue un instrumento para coordinar y planificar a medio plazo las actuaciones programadas en materia educativa, sino que se convirtió en un medio para canalizar las ayudas externas en forma de apoyo sectorial a la educación. Este documento y las sucesivas *Estrategias de Educación* sustentarán, elaboradas desde 2005 en consonancia con las metas fijadas en los PARPA, la reconstrucción del sistema educativo. La PNE considera la enseñanza primaria el eje del sistema educativo, y en función de ella se establecerán los objetivos de los sucesivos planes

estratégicos de educación, a los que se añaden los relativos a la expansión y relevancia de la educación secundaria y profesional, al servicio de la capacitación de una mano de obra necesaria para el desarrollo productivo. Así, el *Plano Estratégico 2006-2011* que siguió al PEE, después de reafirmar los compromisos (formales) con la *Educación para Todos* y la *Campaña del Milenio*, expone como objetivo explícito asegurar en 2015 con la adecuada calidad y equidad la enseñanza primaria completa universal, y añade que el desarrollo nacional precisa además de la expansión de la enseñanza secundaria y de la reforma de la enseñanza técnica.

El seguimiento y evaluación que de los documentos programáticos realizan autoridades, donantes y organizaciones de la sociedad civil nos permite conocer tanto las realizaciones como las modificaciones que se han ido dando a lo largo de estos años, tanto en los objetivos como en las metas y actuaciones. Unos cambios que reflejarán, por un lado, su adecuación a la realidad y, por otro, a las líneas que van marcando los organismos internacionales (principalmente la UNESCO y el Banco Mundial), como mecanismo para seguir recibiendo la ayuda a la educación y para legitimar las decisiones políticas en materia socioeducativa, en un proceso dinámico que pronto producirá tensiones entre la ampliación de los diferentes niveles de enseñanza, con repercusiones en el acceso y en la consecución de aprendizajes de los sectores más vulnerables de la población.

4. LOS RESULTADOS DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS DESDE UNA PERSPECTIVA DE EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Desde 1992 se ha producido una fuerte expansión de todo el sistema educativo que ha partido del incremento en el acceso a la enseñanza primaria y ha repercutido en las enseñanzas secundaria y superior. El esfuerzo realizado ha permitido cuadruplicar en veintidós años la matrícula en el primer ciclo de educación primaria, pasando de 1.200.000 alumnos en 1992 a 4.857.752 en 2014. Esta política de acceso universal se ha llevado a cabo potenciando la entrada de los menores a edad temprana con una perspectiva de género. Aunque las tasas de escolarización neta y bruta se han incrementado considerablemente, no se va a conseguir la meta del acceso paritario y universal en 2015. La insuficiente construcción de escuelas completas de primaria y la falta de profesorado inciden en la ruptura de los procesos educativos para buena parte de la población escolar, al no poder transitar hacia el segundo ciclo de primaria. Así, con datos de 2014, el número de alumnos en sexto (primer curso del segundo ciclo) era sólo un 71 por ciento de los de quinto.

La situación en la secundaria general era incluso de mayor precariedad en la década de los noventa, con una oferta muy limitada de escuelas y plazas escolares. La presión ejercida por el alumnado procedente de primaria ha motivado, especialmente desde 2008, un incremento importante de matrícula, de modo que la apuesta gubernativa por la construcción de escuelas de secundaria, unida a la oferta de la enseñanza privada, han tratado de hacer frente a la demanda existente y han llegado a multiplicar por doce el número de alumnos en el segundo ciclo, aunque la tasa neta en este nivel de enseñanza nunca estaría por encima del 20 por ciento.

La enseñanza técnico-profesional siempre ha presentado unos datos muy modestos, con apenas 42.000 alumnos en 2012, frente a 950.000 en la enseñanza secundaria general. La apuesta real por esta modalidad de enseñanza ha comenzado tras la explotación de los recién descubiertos recursos energéticos, con la aparición de una nueva modalidad de carácter modular semejante a la existente en Europa, en cuya configuración ha intervenido el sector privado, y a la que están siendo traspasadas las escuelas de nivel medio. El proceso incorpora, además de la construcción de nuevos centros y la reforma del currículo, modificaciones en la formación del profesorado con el concurso de la iniciativa privada, y la creación de un *Fondo Nacional de Educación Profesional*, con

aportaciones privadas, desgajada esta modalidad de enseñanza del Ministerio de Educación e incorporada al de Ciencia y Tecnología tras la aprobación en 2014 de la Ley de Enseñanza Profesional.

La enseñanza superior se viene incentivando desde el inicio de las reformas, con una reorganización y ampliación de la exigua oferta universitaria que ha pasado por el incremento de instituciones, de sedes y de nuevos actores, dado el concurso de la iniciativa privada. Todo ello ha producido una expansión descontrolada y a veces sin criterio, pues la matrícula ha pasado de 10.000 estudiantes en 1997 a 124.000 en 2012. Este proceso ha estado desconectado del debate universitario a nivel global, ha repercutido negativamente en la calidad de la enseñanza y se ha realizado incumpliendo la misma Ley de Enseñanza Superior (Rosário, 2013).

Finalmente, mención especial debe hacerse del olvido de la enseñanza de adultos, considerada una prioridad en los PARPA y en los planes estratégicos de educación para acabar con el subdesarrollo, pero dejada en la práctica al buen hacer de organizaciones sociales y religiosas, con una multiplicidad de agentes y de programas que resultan insuficientes y no adaptados al contexto de los educandos (sobre todo en el medio rural) para acabar con una alta tasa de analfabetismo, especialmente entre las mujeres campesinas, que continúa siendo superior al 60 por ciento, y que pone en evidencia el aspecto meramente formal de la política de género que se supone vertebrada todas las políticas sectoriales.

Centrando nuestro análisis en la situación de la educación básica, nos interesa destacar, además, otras cuestiones que relacionan el incumplimiento de las metas planificadas y la revisión que de esta situación hacen las autoridades educativas con sus consecuencias sobre los sectores de población más vulnerable.

En primer lugar, las metas de tipo cuantitativo, independientemente de su cumplimiento o no, suponen una visión restrictiva para estudiar la consecución de aprendizajes, a la vez que no aportan información para conocer quiénes y por qué quedan fuera, como excluidos o convidados de piedra, en las posibilidades de promoción personal y social que supone participar en los procesos educativos. El ejemplo más significativo son las metas educativas del Milenio. No sólo porque no se hayan cumplido, sino porque no se han abordado suficientemente los factores que inciden en el cierre escolar ni se han priorizado acciones con aquellos colectivos o zonas territoriales donde las privaciones eran mayores. En particular, las dificultades de gestión han propiciado no atender los distritos más carenciados, a pesar de haberse priorizado en el plan de construcción de escuelas las provincias con menores tasas escolares. Del mismo modo, siguen sin abordarse los factores culturales que inciden en el abandono escolar de las niñas, a la vez que las medidas para incluir a otros grupos vulnerables, como huérfanos, personas con discapacidad o niños con carencias alimenticias no pasan de una declaración de buenas intenciones en el *Plano Estratégico da Educação 2012-2016*.

En segundo lugar, la calidad de los aprendizajes se entiende apenas en términos de eficacia y eficiencia a partir de la proporción de aprobados, suspensos y abandonos, y del nivel competencial del alumnado. La cualificación pedagógica de un número suficiente de profesores aparece en los planes de educación como un factor fundamental para conseguir su mejora, de modo que al incremento del número de escuelas primarias y secundarias ha acompañado el de profesorado, con el objetivo explícito de acabar con la contratación de docentes no formados y de optimizar el desempeño del profesorado en ejercicio. Esta meta se ha abordado con la puesta en marcha desde 2007 de la *formación exprés* del profesorado de primaria y secundaria, las denominadas *formación 10^a + 1* y *12^a + 1*, consistentes en un curso de un año a futuros profesores,

que accedían con el primer ciclo de secundaria (10º curso) para impartir docencia en primaria, y con el segundo ciclo (12º curso) para hacerlo en el primer ciclo de secundaria. A esta medida se han añadido los cursos de reciclaje y de formación en ejercicio de los docentes sin formación pedagógica o con un nivel insuficiente. Este proceso ha significado el avance en metas meramente cuantitativas, pues el Gobierno ha dejado de reclutar a profesorado sin formación, y su proporción ha disminuido en 2014 hasta sólo un 10 por ciento de la plantilla de enseñanza primaria. Sin embargo, en ningún momento se ha realizado un seguimiento de las capacidades y destrezas adquiridas por el profesorado novel. Esta situación es un ejemplo manifiesto de las trampas de las actuales metas educativas: el país cumple los indicadores de desempeño en materia de formación del profesorado, pero ello no significa que la formación recibida permita, en las condiciones actuales, que el profesorado esté capacitado para convertirse en facilitador de aprendizajes significativos. Mucho menos, que pueda asumir el modelo pedagógico que se impone con la reforma curricular, habida cuenta de que esa formación inicial básica no se ha continuado con la pertinente formación en ejercicio. La reforma curricular, comenzada en 2004, se justificaba como la adecuación del currículo a las necesidades nacionales y locales, participando de la evolución que estaban teniendo los sistemas educativos en la región y en el contexto mundial (PNE, 1995). Sus aspectos más sobresalientes, referidos a la enseñanza primaria, son: a) la introducción de los ciclos de aprendizaje; b) la promoción semiautomática (por ciclos de aprendizaje); c) el concepto de enseñanza integrada; d) la introducción de contenidos curriculares locales; e) la introducción de un modelo transicional de enseñanza bilingüe en zonas lingüísticamente homogéneas; y g) la introducción de la lengua inglesa en tercer ciclo y la educación musical y la educación moral y cívica desde el primero. Estas modificaciones curriculares significan, sobre el papel, asumir el discurso pedagógico internacional e incorporar a Mozambique a las nuevas tendencias pedagógicas y metodológicas. Sin embargo, el país no cuenta ni con los instrumentos ni con las capacidades humanas adecuadas para ponerlas en marcha. La revisión del *Plano Estratégico 2006-2011* es muy elocuente para comprender el salto que existe entre las propuestas educativas y las realizaciones escolares en este periodo (Ministério da Educação, 2011). Como aspectos significativos, no se han cumplido las metas fijadas ni en relación a la construcción de nuevas aulas ni al aumento del número de profesores. Este hecho ha significado incumplir la meta del acceso universal y paritario en 2015, además de mantener altísimos ratios en las aulas (especialmente en los entornos rurales), con lo que esto significa de impedimento, por la lejanía de las escuelas y su falta de condiciones, para la incorporación y retención de las niñas y de los alumnos de menor edad.

El secreto a voces de que “los niños pasan de curso pero no aprenden nada” se ha hecho una evidencia a partir de la primera evaluación del Ministerio y de los estudios de caso de la Fundación Aga Khan y de USAID, con apenas un seis por ciento del alumnado alcanzando el mínimo de competencias lingüísticas exigidas en el primer ciclo de primaria (Schuh Moore et al., 2012; INDE/MINED, 2014; Raupp et al., 2015). Estos datos están en consonancia con los resultados que ya apuntaban las evaluaciones del SACMEQ de 2000 y 2007 en lengua y matemáticas, realizadas a alumnado de sexto curso, con un importante empeoramiento de los resultados en el último año. Los estudios del SACMEQ ya apuntaban el importante sesgo territorial, de género y de nivel de renta en cuanto a los resultados escolares (SACMEQ, 2011). Sin embargo, continúa siendo una dificultad tener información desagregada de los resultados escolares en particular y de la situación social en general, y aplicarla a la política educativa desde un análisis de necesidades, por las dificultades y reticencias en el traspaso y asunción de competencias a nivel distrital.

La lectura que hacen las autoridades de esta situación y las propuestas que le acompañan significan una *huida hacia adelante* que utiliza el discurso políticamente correcto de la inclusión

educativa e incorpora las recomendaciones de los donantes (en particular las propuestas del Banco Mundial) para seguir recibiendo ayudas, justificar las reformas en curso y legitimar las políticas sociales, con claros dividendos políticos de cara al mantenimiento del FRELIMO en el poder. En este sentido, vamos a focalizar nuestra atención en el análisis de las tres cuestiones clave de todo el proceso de reformas: el acceso a la educación, la mejora de la calidad y los procesos de gestión y participación.

En relación al acceso, la nueva meta de ampliación progresiva del número de años de escolaridad hasta los diez, con la propuesta de obligatoriedad progresiva del primer ciclo de secundaria, un año de enseñanza pre-primaria y la apuesta por la *Estrategia de Desarrollo Integrado del Niño en Edad Pre-Escolar* (DICIPE en sus siglas en portugués) con apoyo del Banco Mundial, al hilo de sus propuestas educativas relativas a la primera infancia (Banco Mundial, 2011) es el primer ejemplo de lo que estamos manifestando. Estamos de acuerdo en la importancia de actuaciones educativas, nutricionales y sanitarias con la primera infancia y sus madres, y sus repercusiones positivas de cara al desarrollo cognitivo y a la mejora de las condiciones de vida de los niños. Pero en el contexto mozambiqueño es irreal plantearse esta meta en estos momentos, habida cuenta de las dificultades objetivas para mantener un sistema de siete cursos con unas ratios razonables y con un profesorado formado y motivado que cuente con recursos pedagógicos adecuados para impartir esa enseñanza centrada en las necesidades del alumnado que se desea implantar. El atraso en la puesta en marcha de la DICIPE (MINED, 2014a) es expresión fehaciente de esta dificultad.

En cuanto a la mejora de la calidad de la enseñanza es muy significativo el análisis de la situación que realizan las autoridades educativas y la coincidencia en las propuestas con las que plantea la comunidad de donantes, que vienen a reafirmar la asunción de unas actuaciones homogéneas impuestas desde el discurso educativo neoliberal, y que no tienen en cuenta el contexto local ni las dificultades inherentes a su puesta en práctica. El *Plano Estratégico 2012-2016* incorpora unas matrices operacionales en las que para cada uno de los niveles de enseñanza, así como para un apartado dedicado al desarrollo administrativo e institucional, aparece una serie de objetivos estratégicos que vienen acompañados de actividades, resultados, responsables, intervinientes y condiciones de implementación como instrumentos para paliar las deficiencias detectadas. En los documentos de evaluación se resalta el débil dominio de competencias lingüísticas (en portugués) por parte del profesorado como la cuestión de fondo de sus carencias formativas, de modo que se da un peso importante a la renovación de la formación del profesorado, con la implantación progresiva de un nuevo modelo de tres años centrado en la adquisición de competencias, así como por la responsabilización de directores y profesorado de los resultados escolares a partir de un modelo estandarizado de patrones de calidad para todas las escuelas, con un control exhaustivo de todos los factores que intervienen en la enseñanza (MINED, 2014b), desde un procedimiento de evaluación uniforme y uniformizante que no tiene en cuenta las condiciones de partida de alumnado y profesorado.

En relación a la reforma curricular de la enseñanza primaria, se enfatiza por primera vez la necesidad de ampliar y extender la enseñanza bilingüe. Esta modalidad de enseñanza, comenzada en 2003 y convertida apenas en un proyecto piloto que no abarca ni al dos por ciento del alumnado de primaria, aparece ahora como una prioridad, con declaraciones en prensa de las autoridades educativas manifestando su expansión a todas las escuelas a partir de 2016. Sin embargo, siguen sin indicarse los medios para implementar un modelo necesario de cara a facilitar los aprendizajes de un alumnado que mayoritariamente ni domina ni tiene el portugués como lengua materna, pero que necesita medidas de elevado coste para su puesta en marcha,

relativas a la formación del profesorado y a la elaboración de materiales en las dieciséis lenguas que participan en el programa.

En cuanto al modelo pedagógico, al discurso políticamente correcto de la escuela inclusiva se añade ahora el del aprendizaje por competencias, como un paso más en la asunción (teórica) de las nuevas corrientes de pensamiento educativo. Las carencias formativas, la necesidad de reciclaje pedagógico y la falta de contacto real con las escuelas de los formadores de los Institutos de Formación de Profesores que el mismo Ministerio expone en la evaluación del *Plano 2006-2011* como dificultades para conseguir que el profesorado primario sea participe de una pedagogía centrada en el alumnado son la muestra más evidente de la inconsistencia de esta propuesta.

Por último, nos interesa destacar que esta aceptación acrítica del discurso educativo neoliberal supone además menospreciar el acervo cultural y el papel de las comunidades en la construcción participativa, autónoma y creativa de los aprendizajes desde las propias necesidades y realidades vitales. Resulta significativo que el papel de las familias quede la mayoría de las ocasiones restringido a su contribución a la construcción o mantenimiento de las escuelas, frente al funcionamiento apenas nominal de los Consejos de Escuela, especialmente por las prácticas clientelares e irregularidades en la gestión escolar que podrían emerger si cumplieren sus funciones. Diferentes estudios de la sociedad civil (CESC, 2011; MEPT, 2008; VSO et al., 2012; DVV, 2012) ponen de manifiesto la capacidad de la población, cuando se apropia de instrumentos formativos y de análisis de la realidad, para formular e implicarse en propuestas educativas desde sus necesidades concretas.

CONCLUSIONES

La reformulación del modelo educativo mozambiqueño, apoyado en la visión educativa de los países y organizaciones donantes, ha venido acompañado de un discurso centrado en el papel de la educación como factor clave para el desarrollo social del país, y se ha concretado en unas propuestas tendentes a la progresiva universalización de la enseñanza primaria, a la consecución de una calidad educativa entendida como optimización de los procesos educativos al servicio de la formación de una fuerza de trabajo necesaria para el despegue económico, y a la mejora de la gestión educativa como andamiaje imprescindible para sustentar todo el proceso de reformas. Las debilidades de partida, consecuencia de los graves condicionantes históricos, sociales y políticos, han dado lugar durante los más de veinte años transcurridos a una tensión entre la ampliación del acceso a la educación y la relevancia y consistencia de los aprendizajes, a la que se han incorporado nuevos dilemas al hilo de la ampliación y reformulación del sistema educativo, con un aumento de la proporción de población escolar que transitaba hacia la secundaria general, la formación técnico-profesional y la enseñanza superior.

Las tensiones que se están produciendo en la reformulación y ampliación del sistema educativo, son a la vez expresión de las claves ideológicas y políticas que las sustentan, como muestra la opción que se está afianzando para hacerles frente, que no es otra que el concurso de la iniciativa privada (salvo en la enseñanza primaria), tanto en la prestación de servicios, como hasta ahora había ocurrido con la enseñanza secundaria general, como en la implicación del sector privado en la definición del currículo oficial, en la formación del profesorado y en la financiación del modelo modular de formación profesional.

En la resolución de las áreas problemáticas del sistema educativo mozambiqueño no sólo influyen dificultades financieras, sino otra serie de cuestiones, de tipo histórico y político, de

regeneración ética, de fortalecimiento de los mecanismos de gestión y de dependencia ideológica en la formulación de la política educativa. Apostar realmente por unas prioridades educativas en claves inclusivas, equitativas, participativas y culturales propias desde el análisis de la realidad y el conocimiento de los factores que producen el cierre socioeducativo sigue siendo una declaración de buenas intenciones, y su asunción significaría alteraciones de fondo de la política socioeducativa actual, rompiendo con la función que desde claves neoliberales se asigna a la educación. La pérdida de poder político del Gobierno que representaría avanzar en la regeneración ética del país y en el fomento de la transparencia nos induce a pensar que sólo desde el fomento de una sociedad civil fuerte, formada y participativa se podrán ir dando pasos para que la educación cumpla su función social desde claves de justicia y equidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2011). *Aprendizaje para todos. Invertir en los conocimientos y las capacidades de las personas para fomentar el desarrollo. Estrategia de Educación 2020 del Grupo del Banco Mundial. Resumen Ejecutivo* (Washington, autor).
- Bolívar, A. (1999). La educación no es un mercado. Crítica de la gestión de la calidad total, *Aula de Innovación Educativa*, nº 83-84, pp. 77-82 (Barcelona, Editorial Grao).
- Buendía, M. (1999). *Educação Moçambicana: história de un Processo* (Maputo, Livraria Universitária).
- CESC (2011). *Avaliação da Qualidade dos Serviços da Educação no Ensino Básico na Óptica dos Beneficiários* (Maputo, autor).
- Chisholm, L. y Leyendecker, R. (2008). Curriculum reform in post-1990s sub-Saharan Africa, *International Journal of Educational Development*, Volume 28, Issue 2, pp. 195-205. Disponible en línea en:
<http://www.sciencedirect.com/science/journal/07380593/28/2> [consultado en noviembre de 2015]
- DVV (2012). *Estudo de Caso do Projecto FELITAMO Angola-Moçambique 2010-2012* (Maputo, autor).
- FMI (2014). *República de Moçambique. Plano de Acção para Redução da Pobreza. Relatório de Progresso* (Maputo, autor).
- Governo de Moçambique (2011). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014* (Maputo, autor).
- Governo de Moçambique y PAP (2015). *Revisão Annual 2015. Aide-Mémoire*. Disponible en línea en:
http://pap.org.mz/wp-content/uploads/2015/05/AM_RA2015_150520151.pdf
[consulta do en agosto de 2015]
- Ibraimo, Y. (2012). Reflexões sobre emprego e (redução da) pobreza no PARP: Desafios para uma abordagem alternativa. En L. de Brito et al. (org.), *Desafios para Moçambique 2012* (Maputo, IESE), pp. 373-382.
- IFM (2013). *Regional Economic Outlook. Sub-Saharan Africa* (Washington DC, autor).
- INDE/MINED (2014). *Relatório da Avaliação Nacional da 3ª classe* (Maputo, autor).
- Ley nº 6/92 de seis de mayo*. Boletim da República, I Série, nº 19.
- Lombardo, M. A. y Rodríguez, E. M. (2012). *La política española de cooperación al desarrollo hacia África. Recomendaciones para afrontar los retos pendientes* (Madrid, Fundación Alternativas-AECID).

- Mário, M. y Nandja, D. (2006). *A Alfabetização em Moçambique: desafios da educação para todos*. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2006, Literacy for Life (Maputo, Faculdade de Educação da Universidade Eduardo Mondlane). Disponible en línea en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001462/146284por.pdf> [consultado en octubre de 2015]
- Mazula, B. (1995). *Educação, Cultura e Ideologia em Moçambique: 1975-1985* (Porto, Edições Afrontamento).
- MEPT (2008). *Qualidade de Ensino no Ensino Primário* (Maputo, autor).
- Ministério da Educação (2011). *Relatório de Avaliação. Volume II. A. Ensino Primário e Ensino Secundário. Avaliação do Plano Estratégico para a Educação e Cultura 2006-2010/11* (Maputo, autor).
- Ministério da Educação (2012). *Plano Estratégico da Educação 2012-2016* (Maputo, autor).
- Ministério da Educação (2014a). *Balanço da Implementação do Programa do Governo na área da Educação 2010-2014. Progressos e Desafios. Versão final* (Maputo, autor).
- Ministério da Educação (2014b). *Manual dos Padrões e Indicadores de Qualidade para a Escola primária* (Maputo, autor).
- Norte, G. M. (2003). *Escolaridade em Moçambique: diferenças regionais e determinantes, 2003*. (Dissertação apresentada ao curso de Mestrado). Universidade de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Económicas, Belo Horizonte.
- Open Society Foundations y AFRIMAP (2012). *Moçambique. A Prestação Efectiva de Serviços Públicos no Sector da Educação* (Maputo, Open Society Foundations).
- Oya, C. (2012). Crise Global, Crescimento e Desafios para Moçambique e sua estratégia de Desenvolvimento. En L. de Brito et al. (org.), *Desafios para Moçambique 2012*, pp. 387-409 (Maputo, IESE).
- PNUD (2000). *Relatório Nacional de desenvolvimento humano de Moçambique 2000* (Maputo, autor).
- PNUD (2006). *Relatório Nacional de desenvolvimento humano de Moçambique 2005* (Maputo, autor).
- PNUD (2011). *Quadro das Nações Unidas para Assistência ao Desenvolvimento de Moçambique 2012-2015* (Maputo, autor).
- Política Nacional de Educação*. Resolução nº 8/95. *Boletim da República*, I Série, número 41 de 22 de Agosto de 1995.
- Rambla, X. (2013): Estratificación y cierre social: dos problemas del desarrollo educativo internacional, *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, vol. 6, nº 1, pp. 100-113 (Madrid, Universidad Complutense).

- Raupp, M.; Newman, B.; Revés, L. y Lauchande, C. (2015). *Impact Evaluation for the USAID Aprender a Ler Project in Mozambique. Year 2 (Midline 2) IE/RCT. Final Report* (Maputo, USAID).
- Roque, P. y Alden, C. (2012). China em Moçambique: Prudência, Compromisso e Colaboração. En S. Chivava y C. Alden (org.), *A Mamba e o Dragão. Relações Moçambique-China em perspectiva*, pp. 11-31 (Maputo, IESE).
- Rosário, L. (2013). Universidades Moçambicanas e o futuro de Moçambique, *Revista Ensino Superior* nº 10, pp. 46-55 (Campinas, Universidade Estadual de Campinas).
- SACMEQ (2011). *Primary School Performance in Botswana, Mozambique, Namibia and South Africa. Working Paper 8, September 2011*. Disponible en línea en: www.sacmeq.org [consultado en agosto de 2015]
- Schuh Moore, A. M., Destefano, J. y Adelman, E. (2012). Using Opportunity to Learn and Early Grade Reading Fluency to Measure School Effectiveness in Mozambique. En USAID y Equip2, *Opportunity to Learn: A high impact strategy for improving educational outcomes in developing countries*, pp. 157-192. Disponible en línea en: <http://www.epdc.org/sites/default/files/documents/EQUIP2%20OTL%20Book.pdf> [consultado en agosto de 2015]
- Tabulawa, R. (2003). International aid agencies, learner-centred pedagogy and political democratisation: a critique, *Comparative Education*, nº 39 (1), pages 7-26. Disponible en línea en: http://ubrisa.ub.bw/jspui/bitstream/10311/518/1/Tabulawa_CE_2003.pdf [consultado en noviembre de 2015]
- UNICEF (2014). *Situação das Crianças em Moçambique 2014* (Maputo, autor).
- Visser, M. (2013). *Report on Demand and Supply Side Barriers to Education in Mozambique* (Oxford, Oxford Policy Management).
- VSO, NUT, MEPT y TEACHERS FOR EFA (2012). *Professores falando. Contribuições dos professores primários para a qualidade da educação em Moçambique* (Maputo, autor).

SOBRE EL AUTOR

Ramón Aguadero Miguel

Profesor asociado al Departamento de Teoría e Historia de la Educación y M.I.D.E. de la Universidad de Málaga. Doctor en Ciencias de la Educación, su tesis doctoral aborda los desafíos de la educación básica en Mozambique en claves de equidad social. Ha participado desde 2005 en procesos educativos con menores en riesgo de exclusión y en actividades formativas con monitores de educación infantil en Beira (Mozambique). Su línea de investigación se centra en estudiar las causas y factores de la desigualdad educativa en África negra, así como en promover en la comunidad educativa española un (re)conocimiento de la riqueza social y cultural de las plurales sociedades subsaharianas. En este sentido, merece la pena destacar la dirección del monográfico *África ante la Educación*, en el número de 2012 de la revista *Foro de Educación* y su colaboración con la Fundación Sur de Madrid en la elaboración de materiales educativos sobre temática africana.

Datos de contacto: Universidad de Málaga, Facultad de Ciencias de la Educación, Bulevar Louis Pasteur, 25, Campus de Teatinos, 29010 – Málaga, España, teléfono (+34) 952 13 25 84, correo electrónico: aguadero@uma.es