

Las políticas y gestiones de la educación tuvieron modificaciones substantivas en las dos últimas décadas, en un escenario mundial caracterizado por la diversificación y diferenciación institucional y por asimetrías regionales de gran importancia. Así, la educación organizada en niveles, etapas y modalidades educativas mostró políticas comunes, pero, al mismo tiempo, características específicas que pueden variar de país a país e inclusive internamente. La educación inicial o básica, incluyendo políticas para educación infantil (enseñanza fundamental, enseñanza secundaria), ha sido objeto de programaciones internacionales por parte de organismos multilaterales, lo que resultó en compromisos de los estados nacionales (un ejemplo son las “Metas para el Milenio”, organizadas por la ONU en 2002 para asegurar la enseñanza básica fundamental para todos), además de haberse vuelto objeto de normas y reglamentaciones propias de carácter nacional o subnacional. Situar este contexto en la educación básica es el foco de esta entrevista, con **Almerindo Janela Afonso**¹, **Beatriz Muhorro Manjama**² y **Maria Isabel Azevedo Noronha (Bebel)**³, realizada por el editor de *Retratos de la Escuela*, Luiz Fernandes Dourado.

Luiz Dourado - ¿Cuáles son las tendencias y desafíos para la universalización de la educación básica o para la garantía de la enseñanza fundamental para todos, en un escenario mundial caracterizado por grandes asimetrías regionales y, en muchos casos, nacionales?

Almerindo J. Afonso - La tendencia para que todos los niños y jóvenes tengan acceso a una escolaridad básica universal se verifica cada vez en más países, signatarios o no de importantes acuerdos internacionales y decisiones políticas sobre este asunto. Si, por algunos instantes, olvidamos que la educación básica, principalmente en contextos no democráticos, continúa siendo un poderoso instrumento de control político/ideológico (*top-down*), tampoco puedo dejar de acentuar que la misma educación básica todavía está lejos de dejar de ser uno de los pilares fundamentales de la propia construcción moderna de los Estados/nación, aunque este hecho no signifique necesariamente la existencia de un isomorfismo organizativo y curricular, normalmente relacionado, muchas veces de manera simplista, con las tesis del llamado neoinstitucionalismo de John Meyer y Brian Rowan. Cuando hablamos de educación básica, lo importante continúa siendo, en gran parte, la cuestión fundamental de la ciudadanía y de la identidad nacional, indispensables para alcanzar o consolidar la independencia en países que están atravesando un periodo post-colonial de gran inestabilidad y/o con políticas educativas que no pueden dejar de considerar las contradicciones o tensiones entre la identidad nacional pretendida y las diversidades seculares étnicas, religiosas, lingüísticas... Pero la prioridad de la escuela básica universal, como lugar de transmisión y promoción de un “mínimo cultural común” para todos y todas – para usar la expresión del famoso informe del Collège de France, coordinado por P. Bourdieu sobre

las Propuestas de la Enseñanza del Futuro –, también continúa significando que esta promesa de la modernidad, de naturaleza emancipadora, no está cumplida en muchos países y que, en muchos casos, la escuela básica universal todavía no se ve ni se acepta como un derecho humano básico.

Beatriz Manjama - Antes de mencionar las tendencias y desafíos de la universalización de la educación básica o de la garantía de la enseñanza fundamental para todos, es importante subrayar el papel y los efectos de las múltiples reuniones multilaterales y ministeriales, además de los esfuerzos de las agencias de desarrollo que, persistentemente, llevaron el asunto de la educación básica al primer lugar de la programación internacional. Aquí, podemos referirnos a la conferencia de la ONU, en 2002, que definió metas que deberían ser cumplidas por todos los países, pero también a la Conferencia Mundial sobre la Educación, de la Unesco, en Jomtien, en Tailandia, que al principio de la década del 90 reunió delegados de 155 países y determinó directrices para la transformación de los sistemas educativos. En ésta, los países adoptaron la Declaración Mundial de Educación para Todos, que establece la educación como un derecho humano fundamental. Un aspecto también muy importante en la Declaración es la determinación de la obligatoriedad de todos los sistemas de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de toda la población. Por un lado, la Conferencia instituyó la universalización de la enseñanza básica hasta el final de la década. Por otro lado, la Declaración subrayó la necesidad de que los sistemas se preocuparan con las cuestiones de la equidad, eficiencia y eficacia interna. Basándose en los consensos y compromisos en las últimas décadas, vemos un movimiento poco común en el que cada país intenta alcanzar la universalización de la educación básica teniendo las condiciones específicas disponibles. Encontramos, desde entonces, varias reformas de los sistemas, principalmente caracterizados por descentralización de la gestión educativa, con el objetivo de mejorar cada vez más la calidad, equidad y eficiencia, conceder más autonomía y al mismo tiempo exigir más responsabilidad de la escuela. En este contexto de la descentralización surgieron, en Colombia, las *Escuelas Nuevas* que tenían gran autonomía, las escuelas *Charter*, en los Estados Unidos de América, que son escuelas públicas, pero autónomas, financiadas por el gobierno, pero libres del control de las autoridades educativas, a pesar de que se obligaban a alcanzar metas determinadas para poder continuar recibiendo subvención del Gobierno. Pensando en las tendencias podemos verificar que ningún país está de brazos cruzados. Existe voluntad y movimiento rumbo a la universalización de la enseñanza básica. Pero, algunos países, considerando sus condiciones, principalmente económicas y de recursos humanos, dan pasos largos y rápidos, mientras otros son relativamente lentos. De esta manera, los desafíos son enormes. Muchos países están lejos de alcanzar las Metas del Milenio en 2015. Otros factores están interfiriendo en este movimiento, como: La corrupción que provoca el uso indebido de los pocos recursos disponibles, las guerras que lamentablemente sufren algunos países etc. Hay países que avanzaron mucho en el acceso a la educación, pero todavía están lejos de las metas

relacionadas con la calidad y la equidad. Muchos sistemas educativos luchan con cuestiones de eficacia y eficiencia. También hay cuestiones importantes de sistemas inclusivos. A pesar de que en muchos países las escuelas están abiertas para todos, la atención dentro de ellas resulta discriminatoria. No es suficiente abrir escuelas para niños con necesidades educativas especiales como, por ejemplo, los que tienen deficiencia visual, cuando no hay condiciones para proporcionarles una educación digna a esos alumnos.

Bebel - En primer lugar, considero que la universalización de la educación básica debe asegurar, en cualquier contexto, la calidad de la enseñanza. La garantía del derecho a la educación parte del principio fundamental de que se debe asegurar, para todos, el acceso al saber sistemático, en la medida en que el dominio de los estándares cognitivos y formativos otorga a cada uno más posibilidades de participar de la sociedad y colaborar en su transformación. Al mismo tiempo, a partir de los conocimientos sistemáticos adquiridos el sujeto puede no solo dominarlos sino también participar de la producción de nuevos conocimientos. El acceso de los niños y jóvenes al conocimiento históricamente acumulado es, por lo tanto, un derecho subjetivo, universal y debe ser asegurado a todos y a todas. Este es el gran desafío. Es necesario implementar políticas para asegurar el acceso, con igualdad, de todos los niños a la enseñanza fundamental, con el mismo nivel de calidad. En el caso de Brasil, el camino es la construcción del Sistema Nacional de Educación, como está previsto en el Plan Nacional de Educación recientemente aprobado por el Congreso Nacional. El SNE se deberá constituir basado en el régimen de colaboración entre los entes federados, que establezca políticas para solucionar las deficiencias regionales, respetando las diversidades culturales y estableciendo una base curricular nacional común a todas las redes de enseñanza, para asegurar contenidos fundamentales y formación básica común .

*“No es suficiente
abrir escuelas
para niños/as
con necesidades
educativas
especiales
cuando no hay
condiciones para
proporcionarles
una educación
digna a esos
alumnos.”*

(Beatriz Manjama)

Luiz Dourado - ¿El cronograma de la Educación para Todos se debe articular con las políticas de valorización de los profesionales de la educación (profesores, empleados y analistas)? ¿Por qué?

Beatriz Manjama - Claro que sí. Creo que ningún país puede desarrollarse sin contar con sus recursos humanos. Y recursos humanos formados con calidad, para poder responder mejor a las exigencias del propio sistema de educación. Toda la gente sabe que el profesor es el principal garante del éxito de las políticas educativas. Los países pueden tener estrategias muy bien elaboradas, políticas muy buenas, programas y currículos perfectos, pero si no consideran el factor humano, todo el resto puede fracasar. Invertir en los recursos humanos es invertir en el éxito de todas las políticas. E invertir en los recursos humanos es hablar de la valorización del trabajo pedagógico, docente, que abarca su formación científica y pedagógica, la creación de las condiciones óptimas de vida y de trabajo, y que ellos tengan incentivos (como sueldos compatibles, facilidades de créditos bancarios

para construcción de viviendas y otras inversiones) que los lleven a empeñarse cada vez más para el éxito de esas políticas. Lamentablemente no es lo que ocurre en nuestros países.

Bebel - Sí. Siempre digo que, por más que la garantía de las condiciones estructurales de la escuela pública sea fundamental, si no se atienden las necesidades de los seres humanos que trabajan y estudian en esa escuela, ésta no alcanzará el éxito esperado por la sociedad. Debemos siempre pensar que el trabajo de los profesionales de la educación no es parte de un engranaje. Se debe apoyar y reconocer como un trabajo único, humano, fundamental para el desarrollo del proceso de enseñanza y aprendizaje. Todos los profesionales que actúan en la escuela (profesores, empleados y especialistas) tienen un papel educativo a cumplir y, para eso, deben ser valorizados. Sin esto no habrá educación de calidad. Implica la existencia de una carrera atractiva y justa, condiciones de trabajo adecuadas, programas de formación permanente en el lugar de trabajo, régimen de dedicación plena y exclusiva, con incentivo incorporado al sueldo básico, y otras condiciones fundamentales para el ejercicio de la profesión y para la calidad de la enseñanza. En relación a los sueldos, es fundamental efectivar la meta 17 del Plan Nacional de Educación, que determina la equiparación salarial de los profesores con las otras profesiones con formación de nivel superior. Luchamos por una jornada de 40 horas semanales de trabajo, con el 50% en actividades con alumnos y el 50% para actividad extra clase. En este momento, es fundamental asegurar la aplicación del mínimo de 33% para actividades extra clase (preparación de clases, elaboración y corrección de pruebas y trabajos, formación y otras), de acuerdo con lo previsto en el Dictamen CNE/CEB nº 18, de 2012, homologado por el ministro de la Educación, que tuve el honor de relatar.

Almerindo J. Afonso - Sin dudas. La valorización de todos los profesionales de la educación es una condición impostergable para dignificar la educación y especialmente la educación pública. Refiriéndome especialmente a los profesores, mi convicción política y educativa me ha llevado, hace mucho años, a defender una idea progresista e emancipadora de escuela básica universal, exigiendo, entre muchas otras condiciones para su concretización, que los profesores se capaciten para entender críticamente y dominar científica, técnica y metodológicamente las varias dimensiones que constituyen la complejidad de su acción, y que, en el ámbito de algunos márgenes de autonomía relativa, puedan también considerarse como trabajadores intelectuales, o “intelectuales transformadores” (para usar aquí la expresión perfecta de Henry Giroux). No obstante, lo que hemos visto en las últimas décadas y, principalmente, en años más recientes en mi país, es una creciente desprofesionalización de los profesores, o sea, una desvalorización de su formación en lo que se refiere a las ciencias de la educación y a todos los conocimientos críticos y reflexivos que, dejando en segundo plano la visión política y ética de la educación como instrumento de transformación, ha promovido la obsesiva valorización de dimensiones científicas y didácticas con el objetivo de producir resultados mensurables (como si, en la educación, todo se pudiera reducir a la medición y la cuantificación). Sin embargo, no desconozco que es

“Todos los profesionales que actúan en la escuela (profesores, empleados y especialistas) tienen un papel educativo a cumplir y, para eso, deben ser valorizados.”

(Bebel)

necesario volver a repensar la escuela como lugar de adquisición de un “conocimiento poderoso” (como ha destacado Michael Young).

Luiz Dourado - ¿Las evaluaciones internacionales y nacionales contribuyen para mejorar la educación básica o fundamental? ¿Cuáles son sus límites y su importancia?

Bebel - La evaluación es intrínseca del proceso educativo. ¿Pero de que evaluación hablamos? La evaluación debe ser continua, diagnóstica y orientada hacia el perfeccionamiento del proceso de enseñanza y aprendizaje, identificando deficiencias y posibilidades de los alumnos y de los sistemas de enseñanza. Las evaluaciones en gran escala, estandarizadas, no explican las condiciones necesarias para una educación de calidad, porque no consideran el rendimiento de los alumnos y el trabajo de los profesores. En el caso de los profesionales de la educación, concebimos la evaluación para el buen rendimiento profesional, diferente de la evaluación de rendimiento, que se concentra en actividades ya realizadas, sin considerar los factores que las condicionan. Para que la escuela pública supere las deficiencias en los procesos de evaluación, es necesario asegurar condiciones de trabajo para los profesores y condiciones de aprendizaje para los estudiantes, asegurando los medios para el acompañamiento y apoyo a todos los alumnos.

“Las evaluaciones pueden revelar tensiones porque cumplen objetivos generalmente contradictorios, y es por eso que se las debe pensar críticamente y no aceptarlas como soluciones inocuas y políticamente neutras.”

(Almerindo J. Afonso)

Almerindo J. Afonso - Las evaluaciones internacionales comenzaron a concretarse, con algún impacto, visiblemente, hace medio siglo. Pero solo en décadas más recientes comenzaron a tener la importancia conocida actualmente, principalmente a través de la creciente ampliación, a diferentes países, dentro y fuera de la OCDE, del programa PISA – que, además, constituye, hoy en día, la nueva e ingeniosa ortodoxia evaluativa, como referencia casi hegemónica para las evaluaciones internacionales de los alumnos. A pesar de eso, tal vez sea una actitud más sensata no caer en el maniqueísmo de dividir las evaluaciones en buenas y malas evaluaciones. Cualquier forma de evaluación se debe pensar críticamente, considerando el antagonismo entre las funciones que son intencionales (manifiestas) y las que son no intencionales (latentes). Cuando consideramos solo el discurso oficial, parece que todas las evaluaciones son buenas porque, supuestamente, solo tienen el objetivo de mejorar intencionalmente los procesos educativos. Eso es lo que sucede, por ejemplo, cuando escuchamos los argumentos que pretenden justificar lo inevitable de los exámenes nacionales o estatales. Estos casi siempre se presentan como instrumentos que aseguran el reconocimiento de altos niveles de rendimiento, contribuyendo así para mantener los niveles de calidad de la educación escolar. Pero yo no creo que los exámenes sirvan para mejorar la educación escolar, o que ese pueda ser su principal objetivo. Al contrario. Los exámenes sirven para controlar escuelas y profesores, legitimar desigualdades, comparar, seleccionar, inducir lógicas competitivas de mercado o de casi mercado. Pero las

comparaciones que los exámenes permiten hacer también revelan desigualdades sociales frente a la escuela y dan algunas indicaciones sobre lagunas y déficits educativos, que se deben resolver urgentemente. O sea, las evaluaciones pueden revelar tensiones porque cumplen objetivos generalmente contradictorios, y es por eso que se las debe pensar críticamente y no aceptarlas como soluciones inocuas y políticamente neutras.

Beatriz Manjama - Claro que sí. Los países que tienen sistemas eficaces apostaron mucho en las evaluaciones. Las internacionales ayudan a los países a situarse en el contexto regional e internacional. Esto puede ayudar, principalmente, a los que se encuentran en condiciones desfavorables para identificar los puntos débiles y buscar superarlos y, los puntos fuertes, para aprovecharlos. Las evaluaciones nacionales también tienen un papel fundamental en la medida en que dan un *feedback* al sistema, instituciones y a los diferentes actores sobre el rendimiento del propio sistema y/o institución.

Luiz Dourado - Hay un complejo debate internacional sobre la formación a asegurar en la escolarización básica o fundamental. ¿Cómo analiza usted esa cuestión y sus desdoblamientos en el discurso sobre habilidades y competencias?

Almerindo J. Afonso - Yo pienso que cuando definimos la escolarización como básica o fundamental queremos justamente decir que se la debe entender como la escolarización mínima para todos los ciudadanos y todas las ciudadanas. Se trata de una escolarización que debe ser exitosa para todos y todas. Por eso, debe ser prioridad en la inversión pública, con recursos materiales adecuados y con educadores y profesores de gran calidad humana, democrática, científica y pedagógica. Cualquier tentativa de bifurcar esos trayectos de escolarización, induciendo caminos alternativos con valor desigual, es claramente injusta e injustificable. Muchas veces se asocian los discursos de las competencias y de las habilidades a vías de naturaleza más profesionalizante para las clases populares, en contraste con las vías escolares que se destinarían fundamentalmente a la continuidad de los estudios para las clases medias y medias altas. O tenemos una visión crítica sobre los conceptos de competencias y de habilidades (y ese ha sido un gran, e inconcluso, debate en los últimos años), o asumimos, sin ningún prejuicio, que las competencias y las habilidades existen y deben existir, tal como los conocimientos, en cualquier nivel de enseñanza y en cualquier vía escolar, más académica y de continuación de los estudios o más profesionalizante y orientada hacia la inserción en el mercado de trabajo. Mi perspectiva es siempre la de la complejidad de los fenómenos y de la polisemia de los conceptos en el campo educativo. Nadie tiene el monopolio de la interpretación legítima de los conceptos de conocimiento, competencia, habilidad, destreza, aptitud... Lo que importa es que sepamos discutir su significado, pero también es importante observar su naturaleza política y cuáles son los intereses que pueden estar subyacentes en una determinada definición.

“Nadie tiene el monopolio de la interpretación legítima de los conceptos de conocimiento, competencia, habilidad, destreza, aptitud. Lo que importa es que sepamos discutir su significado y observar su naturaleza política.”

(Almerindo J. Afonso)

Beatriz Manjama - La cuestión de fondo es que no basta llamar a todos a la escuela para transformarla en residencia. La escuela debe ser siempre un lugar de aprendizaje y no un lugar en donde las personas van para quedarse porque simplemente les abrieron las puertas. Se abren las puertas para que las personas entren, aprendan y salgan puntualmente. La sociedad actual es muy exigente. Las comunidades, al entregar los hijos a la escuela, esperan que ellos, al salir, sean capaces de hacer algo importante que los ayude a ellos mismos, a su familia y a la comunidad local a desarrollarse.

Bebel - En mi opinión, la escuela debe formar a los niños y jóvenes para el pleno ejercicio de la ciudadanía, para el mundo del trabajo y para la vida y, al mismo tiempo, ser por sí misma un espacio de ciudadanía, por medio del consejo de la escuela, de los gremios estudiantiles, de las representaciones de los profesionales de la educación y otros espacios de participación y decisión. Por medio de la escuela, el estudiante descubre vocaciones, perfecciona sus talentos y se habilita para trazar su destino en el mundo. Así, no concibo una escuela limitada al desarrollo de habilidades y competencias, sino para la formación integral de cada alumno y alumna que allí estudie. Esta es la responsabilidad social de la educación pública, para defender los derechos de la ciudadanía y del desarrollo sostenible de la nación. En Brasil, todavía estamos lejos de eso. Una investigación sobre la calidad de la educación realizada por la Apeoesp, de la cual soy presidenta, por medio del Instituto Data Popular, en el estado de São Paulo, muestra que el 48% de los padres consideran que el principal papel de la escuela es formar ciudadanos, mientras el 36% de los alumnos consideran que esta debe enseñar el contenido de las asignaturas. Otro 35% de los alumnos cree que la escuela debe prepararlos para el mercado de trabajo. Pero, solo aproximadamente del 10% al 14% de los padres y alumnos creen que la escuela está cumpliendo eficientemente alguno de esos papeles. La misma investigación muestra un dato muy preocupante: El 44% de los alumnos de la red estatal de enseñanza de SP admiten haber pasado de año sin aprender el contenido suministrado, lo que muestra la medida del desafío a enfrentar.

Luiz Dourado - ¿Cuál es la importancia de la participación de la sociedad civil en la proposición y materialización de políticas de Estado para la educación básica y fundamental?

Beatriz Manjama - Como dije en la primera pregunta, muchos países descentralizan la educación llamando a otros, principalmente a la sociedad, para la cuestión escolar. Algunos gobiernos subvencionan escuelas administradas por las comunidades, otros promueven e incentivan a los privados a invertir en la educación. En muchos casos en los que existe la participación de la sociedad en la educación se alcanzan resultados satisfactorios en cuanto a la calidad y alcance de las competencias básicas necesarias. Por lo tanto considero muy

importante la participación de la sociedad civil en la proposición y materialización de las políticas del Estado para la educación básica y fundamental en nuestros países.

Bebel - Esta participación es fundamental. Las políticas y el Estado, no solo para la educación, sino para todos los ámbitos sociales, no pueden prescindir de la activa participación de la sociedad civil, por medio de las conferencias municipales, regionales, estatales y nacionales (como la Conae, las conferencias de salud y otras), pero también por medio de los consejos y foros, como los consejos municipales, estatales y nacional de la educación y los foros de educación en todos los ámbitos del Estado brasileño. La creación del Foro Nacional de Educación y de los Foros Estatales y Municipales de Educación fue un gran paso. En las escuelas, la participación de la comunidad también es un factor indispensable para la calidad de la enseñanza, por medio de los consejos de escuela y otros espacios. El estudio sobre calidad de la educación que realizamos muestra que más del 70% de los padres de alumnos de la red estatal de enseñanza participarían de los consejos de escuela, se les dieran la posibilidad.

Almerindo J. Afonso - Si la educación básica o fundamental es para todos y todas, ella tiene que ser necesariamente una política del Estado. Y esta política tiene que asumir explícitamente el principio del bien común, aunque la noción de bien común sea muchas veces un mero pretexto democrático para presionar por una mayor desvinculación de los intereses exclusivos de las clases dominantes en la construcción de una política pública específica. En el actual sistema, solamente una política (democrática), de Estado (democrático), puede posibilitar, como misión histórica decisiva para las nuevas generaciones de un país, la construcción de una escuela pública con calidad democrática, con calidad científica y con calidad pedagógica.

Luiz Dourado - Considerando la complejidad de las políticas y la gestión para la educación, ¿cómo ubica usted la regulación, la propuesta pedagógica, el acceso y el éxito escolar de la educación básica o inicial en su país?

Bebel - El régimen federativo en Brasil asegura a los entes federados (Unión, estado, municipios, Distrito Federal) autonomía para formular sus políticas educativas, las cuales condicionan la elaboración de las propuestas pedagógicas en cada unidad escolar. En los últimos años, algunas leyes que fueron aprobadas en el ámbito del Congreso Nacional y, principalmente, las normas del Consejo Nacional de Educación se dedicaron a establecer estándares nacionales para asegurar el acceso, currículos que incorporen las diversidades en las escuelas públicas, el piso salarial profesional nacional, la composición mínima de la jornada de trabajo y otros factores fundamentales para el proceso educativo. La evasión y la repetición todavía son grandes desafíos a vencer, así como el analfabetismo y la gran cantidad de personas que no pudieron completar sus estudios en la edad adecuada.

“En muchos casos en los que existe la participación de la sociedad en la educación se alcanzan resultados satisfactorios en cuanto a la calidad y alcance de las competencias básicas necesarias.”

(Beatriz Manjama)

La Ley N° 9.394, de 1996 (LDB) destaca la importancia del proyecto político pedagógico y disciplina el asunto en los artículos 12, 13 y 14, determinando que los establecimientos de enseñanza tienen la responsabilidad de elaborar y ejecutar la propuesta pedagógica, con la participación de los profesionales de la educación, basándose en los principios de gestión democrática. La LDB también otorga a la escuela grados progresivos de autonomía pedagógica, administrativa y de gestión financiera, lo que implica responsabilizar a la escuela por el propio plan de trabajo, para atender las demandas de los alumnos y de la comunidad.

Almerindo J. Afonso - En Portugal, se mantiene, hace décadas, la expresión enseñanza básica, y no educación básica, tal vez porque la enseñanza básica ha sido consagrada como universal y obligatoria, quedando excluida de ese carácter universal y obligatorio la educación de la infancia anterior al ingreso en la escuela. Recién hace pocos años la educación preescolar comenzó a ser universal a partir de los cinco años de edad, pero no se volvió obligatoria. Desde la aprobación de la Ley de Bases del Sistema Educativo en 1986, la enseñanza básica y obligatoria es de nueve años. En este momento, la enseñanza básica continúa siendo de nueve años, pero la escolaridad obligatoria ahora es de doce años, o sea, hasta el final de la enseñanza secundaria o media. La crisis económica y financiera ha sido aprovechada ideológicamente para activar y actualizar mecanismos de selectividad escolar, reintroduciendo inescrupulosamente una bifurcación de los caminos cuya fuerza, casi siempre, tiene decisivamente la contribución de la clase social de origen. Estos caminos desiguales, y desigualmente valorizados, son más orientados hacia la continuación académica o tienen objetivos declarados más profesionalizantes y supuestamente orientados hacia el mercado de trabajo. El deseo manifestado por el actual gobierno de derecha es ampliar la oferta profesional para alcanzar por lo menos al 50% de los alumnos que se matriculen en el 10º año de escolaridad. Es claramente una medida neovocacional precoz y discriminatoria, implícitamente legitimada por el hecho de ocurrir al final de la escolaridad básica de nueve años, aunque la escolaridad obligatoria haya subido a doce años. Esta es una cuestión que no ha sido muy discutida pero es muy pertinente frente a las orientaciones ideológicas de los gobiernos más recientes. Desde mi punto de vista, en una escuela democrática, la escolaridad básica siempre debe corresponder a la escolaridad obligatoria y universal. Como la oferta de la enseñanza profesional está aumentando, paradójicamente, en una coyuntura de desempleo creciente, no puedo dejar de admitir que el aumento de la escolaridad obligatoria a doce años puede corresponder no a una estrategia educativa sino, principalmente, a una estrategia de control social que, al ampliar el tiempo de presencia de los jóvenes en la escuela, contribuye para descomprimir coyunturalmente la presión sobre el mercado de trabajo.

“La evasión y la repetición todavía son grandes desafíos a vencer, así como el analfabetismo y la gran cantidad de personas que no pudieron completar sus estudios en la edad adecuada.”

(Bebel)

Beatriz Manjama - Mozambique está conociendo profundas transformaciones políticas desde que se cambió el sistema monopartidario por el multipartidario, en 1992, después de la terrible guerra civil, que duró 16 años, entre el Gobierno de Mozambique (que era dirigido por el Frelimo) y la Resistencia Nacional Mozambiqueña (uno de los varios partidos

de la oposición). El país vive un desarrollo económico acentuado, en los últimos años, con los descubrimientos de muchos recursos minerales. Todo se une, obviamente, para los cambios también en el ámbito de las propuestas pedagógicas en el sistema educativo. Así, en 1998, comenzó la transformación curricular en la educación básica que se prolongó por los años subsecuentes en la enseñanza secundaria. Esas transformaciones curriculares están ocurriendo por etapas, ya que ellas causan profundos cambios en la organización de los planes de estudio y en la gestión de recursos humanos (formación de profesores, principalmente). Para cumplir las ambiciones políticas es necesario formar profesores capaces de asegurar la enseñanza básica de siete clases (1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª y 7ª clases) y más tarde la enseñanza secundaria de otras cinco clases (8ª, 9ª, 10ª, 11ª y 12ª clases). En cuanto al acceso, hubo avances significativos en los últimos años. De 2010 a 2014, los efectivos en las cinco primeras clases (enseñanza primaria) aumentaron de 4.386.000 alumnos a 4.784.000 alumnos. La red escolar está aumentando todos los años. Los avances con respecto al acceso son estimulantes, pero estamos lejos de alcanzar las metas del milenio en 2015. Con respecto al éxito escolar se siente el problema de la dicotomía entre expansión y calidad. El sistema está en franco desarrollo en términos de expansión de acceso y se observa cierta caída de la calidad. La tasa de reprobación en las cinco primeras clases es del 9,2% y la tasa de desistencia, del 7%. Hay problemas de eficacia y eficiencia en el sistema. El nivel de retención es alto en el EP1 mientras hay muchos niños que pasan de un año a otro sin el dominio de las competencias básicas. Hay otros problemas en el éxito de la educación básica, especialmente de las niñas, pues tenemos índices preocupantes de repetición y desistencia femenina escolar en el EP2 que también se reflejarán en la enseñanza secundaria, principalmente por problemas coyunturales, o sea, en el caso particular de Mozambique, la pobreza en la que se encuentran muchas familias, principalmente de las zonas rurales y las prácticas educativas tradicionales como los ritos de iniciación de niñas, los casamientos prematuros y el embarazo precoz que constituyen gran obstáculo para el éxito de la educación básica en el país.

Luiz Dourado - ¿Qué configura la educación obligatoria y cómo se efectiva su oferta en las instituciones públicas y privadas en su país?

Almerindo J. Afonso - La oferta de la educación básica es pública y privada. Pero las orientaciones político/ideológicas dominantes han hecho todo para destruir la escuela pública, que en Portugal todavía es una escuela con calidad científica y pedagógica y buscada por alumnos de todas las clases sociales. Pero la privatización, tan deseada por el poder político dominante, se ha enfrentado al creciente desempleo y empobrecimiento de diferentes sectores de la clase media, los cuales, paradójicamente, no han tenido capacidad para atender las exigencias de la privatización, manteniendo a sus hijos principalmente en la escuela pública. Tal vez también por eso, la introducción de una mayor selectividad y la

“Las orientaciones político/ideológicas dominantes han hecho todo para destruir la escuela pública, que en Portugal todavía es una escuela con calidad científica y pedagógica y buscada por alumnos de todas las clases sociales.”

(Almerindo J. Afonso)

bifurcación de caminos en la escuela pública hayan sido hasta el momento bien recibidas por la clase media, que desea poder elegir para sus hijos vías escolares menos congestionadas por las otras clases sociales.

Beatriz Manjama - En Mozambique, la educación obligatoria es de siete años de escolaridad. El niño/a entra a la escuela a los seis años de edad. En las escuelas públicas, el Estado asume casi todos los gastos escolares del niño/a. Los libros son de distribución gratuita. No se cobran matrículas para el ingreso. Lo mismo ocurre en las escuelas de gestión comunitaria, sin fines lucrativos, sin que el Estado asuma todos los gastos de su funcionamiento. Pero en las escuelas privadas con fines lucrativos los propios padres asumen los costos educativos.

Bebel - La Constitución Federal de Brasil, según la redacción por la Enmienda Constitucional N° 59, de 2009, establece que la educación básica es obligatoria y gratuita de los cuatro a los 17 años de edad, asegurada inclusive su oferta gratuita para todos los que no tuvieron acceso a ella en la edad correcta. Sin embargo, ésta todavía no es la realidad en nuestro país, principalmente en lo que se refiere a la educación infantil y a la enseñanza secundaria. Un paso muy importante se ha dado con la creación del Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio (Fundeb), superando la lógica anterior, que concentró, en la década de 1990, recursos en la enseñanza fundamental, generando gran demanda no atendida en la enseñanza infantil y en la enseñanza secundaria. Hoy, el 71% de las 7.590.600 matrículas de inicio en la educación infantil están en las redes públicas, aunque se atiende solamente el 41,5% de la demanda. En la enseñanza fundamental, el 85% de las matrículas de inicio están en las redes públicas, con el 96,2% de la demanda atendida. En la enseñanza secundaria, el 87,2% de las 8.312.815 matrículas de inicio están en las redes públicas, con una cobertura del 80% de la demanda. Sin embargo, hay grandes desafíos a vencer en lo que se refiere a la repetición y evasión escolar, para que podamos hablar de atención, con calidad, en la educación pública de nuestro país.

Luiz Dourado - ¿Y cómo se efectiva la relación entre educación, ciudadanía y trabajo en los procesos de regulación y reglamentación?

Beatriz Manjama - Hay un esfuerzo para ofrecer una educación adecuada a los ciudadanos. Una educación que busca responder a las demandas de las comunidades. Una educación que no expropia al estudiante de su comunidad. Por eso las recientes transformaciones curriculares fueron ampliamente discutidas en diferentes foros. Existe, inclusive, lo que se llama currículo local, correspondiente al 20% del tiempo lectivo, en el cual los contenidos tratados son del ámbito local. La perspectiva es que el ciudadano formado sea capaz de contribuir en la búsqueda de soluciones de los problemas de la sociedad y ayude a las comunidades a desarrollarse.

Bebel - En la Constitución brasileña, el art. 205 define a la educación como derecho de todos y deber del Estado y de la familia, que será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, con el objetivo del pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su capacitación para el trabajo. Las Directrices Curriculares Nacionales para la Enseñanza Media, confirmadas por el ministerio de la Educación, cuyo relator fue el consejero del CNE José Fernandes de Lima, definen que este nivel de enseñanza se basa en la formación integral del estudiante; en el trabajo y la investigación como principios educativos y pedagógicos, respectivamente; en la integración de conocimientos generales (y, cuando corresponde, técnico/profesionales) bajo la perspectiva de la interdisciplinariedad y de la contextualización; y en la integración entre la educación y las dimensiones del trabajo, de la ciencia, de la tecnología y de la cultura como base de la propuesta y del desarrollo curricular. El Plan Nacional de Educación establece entre sus directrices la formación para el trabajo y para la ciudadanía, con énfasis en los valores morales y éticos en los que se fundamenta la sociedad, así como la promoción humanística, científica, cultural y tecnológica del País. Además de eso, entre sus metas está la ampliación de la educación profesional, el fomento de la expansión de la oferta de educación profesional técnica de nivel medio en las redes públicas estatales de enseñanza, así como la formación profesional junto con la enseñanza media regular.

Almerindo J. Afonso - En los últimos años, las cuestiones de la ciudadanía en la escuela pública han sido colocadas en segundo plano. Eso, además, es congruente con el predominio creciente de las disciplinas del llamado “core curriculum”, que se valorizan en los exámenes nacionales y en las evaluaciones internacionales comparativas. La retracción de algunos modelos de Estado de bienestar-social (“welfare state”) comenzó a ser controlada por políticas de workfare en las cuales las dimensiones de la ciudadanía y de los derechos básicos estaban, de alguna manera, relacionadas con las políticas de formación o entrenamiento de mano de obra desempleada, pero todavía con capacidad para emplearse. En la Unión Europea, antes de la actual crisis, la tercera vía también fue, inicialmente, la preocupación simultánea con la capacidad de emplearse, la ciudadanía y la cohesión social. En Latinoamérica, lo que J. Tedesco designó como “nuevo pacto educativo” tuvo igualmente una traducción muy conocida en trabajos y orientaciones de referencia, producidos en los años 1990 por la Cepal/Unesco. Actualmente, el radicalismo neoliberal y neoconservador, por lo menos en Portugal, ha hecho retroceder profundamente los derechos fundamentales, como el derecho a los sistemas públicos de salud y de educación. Es necesario inventar nuevos sistemas de regulación, más amplios, democráticos y transparentes, sin dejar de incluir al Estado, pero que estén dirigidos a las realidades emergentes en este nuevo siglo, ya sea en lo que se refiere al trabajo o a la ciudadanía.

“Existe el esfuerzo de ofrecer una educación adecuada a los ciudadanos. Una educación que busca responder a las demandas de las comunidades. Una educación que no expulsa al estudiante de su comunidad.”

(Beatriz Manjama)

Luiz Dourado - ¿Cuáles son las principales acciones, programas y políticas de inclusión destinadas a mejorar el acceso a la educación básica o fundamental en su país, en la última década?

“La perspectiva es construir el Sistema Nacional Articulado de Educación, para la efectiva garantía del derecho a la educación, teniendo como concepción la formación integral, articulada con el trabajo, como principio educativo.”

(Bebel)

Bebel - Brasil ha avanzado mucho, desde 2003, con legislación educativa federal para mejorar el acceso a la educación básica. Esos avances, sin embargo, han tenido diferentes impactos en las diferentes redes y sistemas de enseñanza, considerando las características del sistema federativo. Entre los avances, destacamos el Fundeb, que consolida la concepción de educación básica, destinando recursos para todos los niveles y modalidades; la Enmienda Constitucional N° 59, de 2009, a la cual ya nos referimos; la creación de la enseñanza fundamental de nueve años; el programa Brasil Cariñoso, para ampliación de la oferta de guarderías; la Ley N° 11.738, de 2008, que crea el Piso Salarial Profesional Nacional y las Directrices Nacionales para los Planes de Carrera del Magisterio y de los Empleados de la Educación, confirmadas por el ministro de la Educación, de las cuales tuve el honor de ser relatora en el CNE, además de otras medidas de valorización profesional; las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Básica, para la educación especial, para la educación de descendientes de esclavos, para la educación indígena y otras políticas de inclusión. El Plan Nacional de Educación, entre sus 20 metas, define medidas para expandir la oferta de educación básica gratuita, con directrices para conseguirlo con calidad. Ahora, cabe a la sociedad ocupar todos los espacios institucionales, acompañando y supervisando su implementación durante la década. La perspectiva es construir el Sistema Nacional Articulado de Educación, para la efectiva garantía del derecho a la educación, teniendo como concepción la formación integral, articulada con el trabajo, como principio educativo.

Almerindo J. Afonso - La democratización del acceso a la educación escolar tuvo un impulso extraordinario con la Revolución de los Clavos, al principio de la década de 1970, y más tarde con la integración en la Unión Europea. Cuatro décadas después, podemos constatar que pasamos por diferentes etapas, en las que hubo avances y retrocesos. Y una de esas etapas, tal vez la más preocupada con el éxito de todos y todas, se caracterizó por la adopción de políticas para las diversidades étnicas, religiosas, lingüísticas, de género..., en un país que solo muy lentamente, y paradójicamente tarde en términos históricos, se fue habituando al multiculturalismo y a las varias expresiones del derecho a la diferencia. Entre muchos otros recursos materiales y educativos, puedo nombrar, como ejemplo, los llamados caminos curriculares alternativos, la gestión flexible del currículo, las formas de evaluación de naturaleza predominantemente formativa, las medidas de apoyo pedagógico ampliado, las tutorías y el estudio acompañado, la constitución de equipos educativos y los servicios especializados – principalmente para alumnos con necesidades educativas especiales – así como los apoyos para la alimentación, transporte, libros y otros materiales escolares. Todo eso contribuyó, a varios ritmos, para concretar una escuela inclusiva. Así, las políticas y las inversiones públicas para la enseñanza básica fueron, durante algunos años,

relativamente congruentes con la expansión tardía y coyuntural del Estado de bienestar social. El contra ciclo terminó cuando las programaciones de la globalización neoliberal se expandieron también a Portugal. Hoy, la escuela pública, a pesar de importantes resistencias, está viendo redefinidos o hasta suprimidos muchos de los apoyos materiales, recursos humanos y posibilidades pedagógicas y organizativas para el acceso y éxito, corriendo el riesgo de convertirse en una escuela socialmente menos inclusiva y mucho menos democrática.

Beatriz Manjama - En la última década, las principales acciones, programas y políticas de inclusión para mejorar el acceso a la educación básica se destacan. Tenemos construcción acelerada de salones de clase, formación de profesores, principalmente de profesoras, contratación de más profesores, incentivo para la educación de niños y jóvenes, eliminación del pago de matrícula, distribución gratuita de libros etc.

Notas

- 1 Doctor en Educación y Sociólogo. Director del Departamento de Ciencias Sociales de la Educación y Profesor asociado de la Universidad de Minho (UMinho), Portugal. Miembro de la comisión directiva del Doctorado en Ciencias de la Educación. Portugal/PT. *E-mail*: <ajafonso@ie.uminho.pt>.
- 2 Presidenta de la Organización Nacional de los Profesores (ONP/SNPM). Maputo - Mozambique/MZ. *E-mail*: <bmuhorromanjama yahoo.com.br>.
- 3 Maestre en Letras. Miembro del Consejo Nacional de Educación (CNE/MEC), presidenta de la Apeoesp y ex-dirigente de la CNTE. São Paulo/SP - Brasil.