

EL CAMBIO EDUCATIVO EN MORELOS EN EL MARCO DE SU FEDERALIZACIÓN: QUIÉNES TIENEN QUE ASUMIRLO Y CÓMO

Medardo Tapia Uribe*

La descentralización del sistema de educación básica y normal en México, formalizada en 1992 y conocida como federalización, se inició mucho tiempo antes, desde 1970, y con ello antecedió casi tres décadas a los resultados históricos de las elecciones del 2000. Esto es importante porque ambas situaciones están muy relacionadas con la gestión de los sistemas de educación básica de las entidades federativas del país, incluyendo la de Morelos.

Si bien la descentralización del sistema de educación básica del país fue un largo proceso, no concluyó con el acuerdo de su “federalización”. Por el contrario, a la firma de este acuerdo se inició simbólicamente una serie de reformas e innovaciones educativas en las 31 entidades federativas, que posiblemente se habían estado fraguando y, en algunos casos, hasta se habrían desarrollado. Morelos era uno de los dos estados del país cuya gestión era “coordinada” por la fede-

ración. Esto no le permitió responsabilizarse de muchos aspectos de la gestión de su propio sistema de educación básica, lo cual se convirtió en desventaja al tener que hacerlo.

Estas reformas de los sistemas de educación estatales han sido muy heterogéneas. Podría afirmarse, incluso, que respondieron a la conjunción de las capacidades de cada entidad federativa para asumir su responsabilidad sobre su propio sistema educativo institucional, política, social y hasta financieramente. En este conjunto de elementos destacan las capacidades institucionales y los acontecimientos políticos vinculados con el proceso de transición política antes mencionado. Se ha documentado para Latinoamérica que ambos tipos de problemas fueron determinantes en el éxito y en el fracaso de las reformas educativas.¹ En un análisis de las reformas educativas de la última década, los problemas políticos se reconocen entre los más agudos en cuanto a la renuencia de las autoridades para asumir sus responsabilidades y en cuanto a la reacción de los sindicatos de maestros.² Como era

* Investigador del CRIM de la UNAM

de esperarse, algunas derrotas electorales del PRI por los congresos y gobierno estatales, antes de su gran derrota electoral en las elecciones presidenciales de 2000, también influyeron en las reformas educativas de cada entidad federativa. Las victorias de los partidos de oposición que los llevaron al gobierno estatal intervinieron de manera muy poderosa en las iniciativas de reformas educativas estatales, lo cual, desde luego, nunca fue garantía de que éstas fueran exitosas, sino de una gran movilización, debate y negociación sobre los problemas educativos y su política estatal.

Hasta antes de estos acontecimientos, bajo un régimen autoritario centralizado presidencial, y de un partido hegemónico, poco había que debatir y negociar en torno a una visión más plural de la educación y de la sociedad. Esto no significa que desde la SEP no se negociara con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, el más poderoso interlocutor del gobierno federal desde su creación, paralelo al proyecto de centralización de la educación nacional y de su crecimiento.

Sin embargo, por todas estas razones la política educativa federal era también la estatal de cada entidad federativa, aun con los matices que el poder y la capacidad de cada entidad lograba introducir. Cabe destacar, sin embargo, que la política educativa nacional fue también evolucionando después de la federalización. El Programa Nacional de Educación dio un gran giro hasta colocar la escuela como el centro de gravedad del sistema educativo,³ junto con el aula, donde deben ocurrir los cambios más importantes.

MORELOS Y SU SISTEMA DE EDUCACIÓN BÁSICA

Para el año 2000, el estado de Morelos contaba con un millón 555 mil 296 habitantes, concentrados en tres municipios que tienen más de cien mil habitantes: Cuernavaca, con 327 mil 162; Jiutepec, con 142 mil 469, y Cuautla, con 138 mil 932 habitantes.⁴ En conjunto, estos municipios concentran a cerca de 40 por ciento de la población. La población menor de 14 años era de 500 mil 492 habitantes, casi un tercio de la misma. La población entre seis y 14 años de edad que asistía a la escuela era de 91.4 por ciento, muy similar al porcentaje nacional. Sin embargo, este porcentaje de asistencia sólo creció 2.95 por ciento en la última década, la mitad de lo que creció a escala nacional (6.2 por ciento) en ese mismo periodo.

Para el ciclo 2000-2001 asistían a la escuela primaria 218 mil 743 niños y 88 mil 104 a secundaria, que junto con educación preescolar, especial, inicial e indígena representaban 78.5 por ciento de la matrícula escolar del sistema educativo de Morelos de todos los niveles educativos. Los jóvenes entre 15 y 24 años de edad eran los menos atendidos de la entidad, pues sólo asistían a la escuela 74 mil 522, y quedaban fuera del sistema educativo 220 mil, de los cuales, además de no asistir a la escuela, 85 mil no trabajaban.⁵

El mayor problema de equidad de acceso se presenta también en los municipios y regiones económicamente más pobres de la entidad. Mientras que en los municipios que rodean Cuernavaca, Cuautla, Yautepec y Jajatl para el año 2000 asistía a la escuela más de 80 por ciento de los jóvenes de 14 años de edad, en los municipios del oriente y del poniente sólo asistía 73 por ciento de ellos. En el oriente y en el poniente de Morelos se han concentrado los municipios más pobres desde hace más de 30 años.

Morelos es una entidad con un grado medio de marginación en el contexto nacional. Esto lo ubica junto a entidades como Quintana Roo, Sinaloa, Durango, Tlaxcala y Querétaro, así como en mejores condiciones socioeconómicas que las entidades de más alto nivel de marginación, como Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo, pero en una situación de desventaja frente a entidades de marginación baja como Tamaulipas, Sonora, Chihuahua y Baja California Sur, Estado de México, Colima y Aguascalientes.⁶

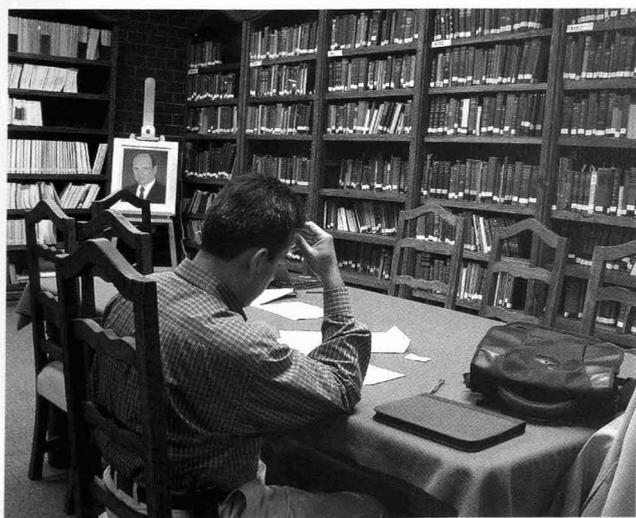


Foto: 3 Ríos

Sin embargo, es conveniente destacar que existen dos situaciones que hacen peculiares a Morelos y que posiblemente influyan en sus índices de equidad y cobertura educativa: el porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta sólo dos salarios mínimos, y el porcentaje de población en localidades con menos de cinco mil habitantes.

La pequeña extensión territorial de Morelos –una de las entidades menos extensas del país– y la alta concentración poblacional le dan una de las densidades demográficas más altas de México, sólo después del Distrito Federal y del Estado de México. Por esta razón, junto con Quintana Roo, en el grupo de entidades de nivel medio de marginación Morelos tiene los porcentajes más bajos de población en localidades pequeñas, sólo 24 por ciento, por debajo de la media nacional, que es 31 por ciento. Esto le otorga ciertas ventajas respecto a otras entidades, por ejemplo, para acceder a ciertos servicios, como el de energía eléctrica, pues en el grupo de entidades de marginación media en el país Morelos cuenta con el menor porcentaje de viviendas sin este servicio, sólo de uno por ciento.

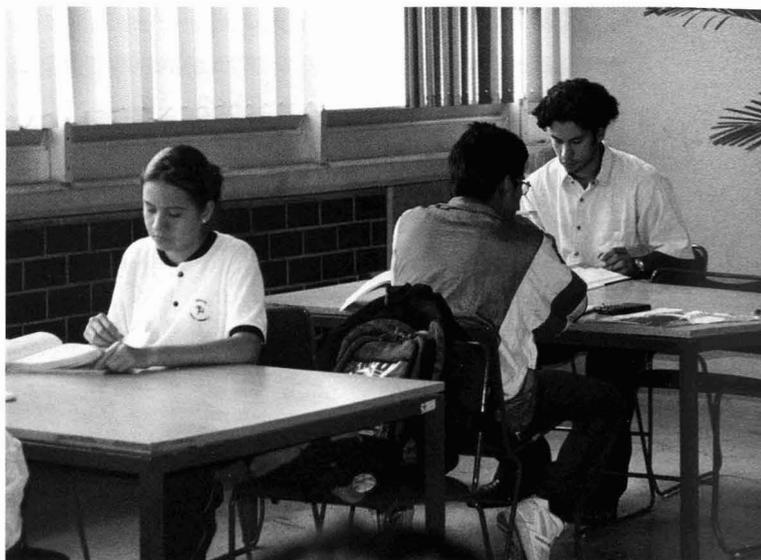
La otra peculiaridad de Morelos, es decir, los ingresos que percibe su población ocupada, lo ubican en situación de desventaja frente a otras entidades. En términos de ingresos, de sólo hasta dos salarios mínimos, la situación de Morelos es peor que la del resto de las entidades de nivel medio de marginación. Morelos, junto con Tlaxcala, superan la media nacional de población ocupada que sólo gana hasta dos salarios mínimos. En Morelos, 54 por ciento de la población percibía este nivel de ingresos.

La población ocupada de todos los municipios de la región surponiente tienen ingresos monetarios bajos –sólo hasta dos salarios mínimos–, en una proporción mayor que la media estatal. Esto significa que más de 60 por ciento de ellos, y en ocasiones arriba de 75 por ciento, son pobres. También con esto vemos que los niveles municipales de escolaridad entre la población mayor de 15 años –en cuanto a haber completado la primaria y el dominio de la lectoescritura– son muy sensibles al nivel de ingresos monetarios bajos. Coatlán del Río y Miacatlán, con los porcentajes más altos de población ocupada con este bajo nivel de ingresos, 77 por ciento, son los municipios con la mayor propor-

ción de población mayor de 15 años sin primaria completa, 44 y 41 por ciento respectivamente. Coatlán del Río, Miacatlán y Mazatepec guardan esta situación de marginalidad desde hace tres décadas.⁷

Lo anterior significa que aunque Morelos ocupe un nivel de marginalidad media y su concentración poblacional le permita mayor acceso a servicios, el nivel de percepciones monetarias de su población ocupada posiblemente influya en su decisión de abandonar la escuela y no seguir estudiando. Esto coincide con la respuesta que dio la población entre siete y 29 años de edad en el censo del 2000, cuando se les pidió que especificaran las causas de deserción de la escuela: 45 por ciento de la población entre diez y 14 años de edad seleccionó “las razones personales”; 28 por ciento, “la necesidad de trabajar para el sostenimiento de su familia”, y sólo cuatro por ciento, debido a la falta de escuela.

En esta situación podemos entender que en esta región poniente, identificada por el Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos como Región Alpuyecá, asista a la escuela 11.5 por ciento menos de niños de 14 años que en la Región Cuernavaca; 16 por ciento menos de jóvenes de 15 años de edad; 16 por ciento menos de jóvenes de 16 años, y así sucesivamente, para que en la población de entre 20 y 24 años de edad sea más del doble la gente que asiste a la escuela en la Región Cuernavaca que en la Región Alpuyecá. La Región Cuernavaca comprende a los mu-



nicipios de Cuernavaca, Huitzilac, Jiutepec, Tepoztlán, Temixco y Zapata. Esto se puede entender en función de los menores índices de marginación de esta región.

Para el año 2000, Cuernavaca y Jiutepec eran los municipios del estado de Morelos con el menor índice de marginación socioeconómica. En el municipio de Cuernavaca la proporción de población ocupada que percibe ingresos de hasta dos salarios mínimos es sólo 40 por ciento, y la de Jiutepec, 43 por ciento. Ambas proporciones por debajo de la media estatal, 54 por ciento, y desde luego por debajo de los municipios de la Región Alpuyecá. La diferencia puede ser hasta 37 puntos porcentuales.

Finalmente, la inversión financiera estatal en educación, su estabilidad y su organización nos hablan de su fortaleza, su capacidad de gestión y de la fuerza de los problemas políticos en la atención de sus problemas de equidad y calidad. La inversión estatal de Morelos en educación, hasta el año 2000, la ubicaba entre las últimas seis entidades del país con menor inversión educativa, con 6.6 por ciento del total del gasto público en la entidad y por debajo del promedio nacional, 17.3 por ciento. El Estado de México, Jalisco, Baja California y Nuevo León invierten, proporcionalmente con el gasto total estatal educativo, aproximadamente cinco veces más en educación de lo que se invierte en Morelos.

Esta inversión financiera estatal en educación muestra parte del compromiso de las entidades federativas con su educación, pero también un posible problema en el futuro, pues dentro del Programa para un Nuevo Federalismo (*Diario Oficial de la Federación*, 6 de agosto de 1997)⁸ se plantea “una revisión profunda de los criterios fiscales para distribuir las responsabilidades y descentralizar el gasto público, fortalecer las fuentes locales de ingresos propios y afinar los criterios de distribución de los recursos”.⁹ Esto también significa, según otros datos complementarios, que Morelos recibe más recursos financieros que el esfuerzo financiero que hace; además, de acuerdo con sus necesidades educativas, debería recibir menos recursos que entidades más pobres y con mayores rezagos educativos.¹⁰

Algunas de esas entidades federativas comprometidas con su sistema educativo habían construido mayores capacidades para enfrentar su propio cambio

educativo. Otras se daban cuenta de esta situación y exigían recursos financieros y técnicos o, en su caso, daban marcha atrás en el proceso de descentralización. Tal fue el caso de Oaxaca, en medio de una movilización magisterial que se transformaría en un movimiento disidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y que duraría más de dos décadas.¹¹

EL PAPEL DEL MAESTRO, EL SNTE, LAS ESCUELAS Y LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS ESTATALES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL CAMBIO EDUCATIVO

La vecindad de Morelos con la capital del país también fue marcando el desarrollo de la clase política morelense y su forma de enfrentar sus problemas educativos. La carencia de una clase política morelense fuerte se atribuye históricamente, según Lomnitz, al interés del gobierno federal por mantener a “la población de Morelos controlada de cerca”.¹² La debilidad de la clase política morelense también era el resultado histórico y añejo del control y la influencia que se ejercían sobre su economía por personas que no residían en Cuernavaca ni en Morelos. Esto ocurrió desde la época prerrevolucionaria de las haciendas, pero también en la época contemporánea. Por ejemplo, el gerente del ingenio azucarero Emiliano Zapata en Zacatepec, Morelos —el núcleo industrial más importante de la entidad hasta el inicio de la década de 1970—, era un funcionario nombrado directamente por el presidente de la república. Esto comenzó a cambiar lenta y gradualmente, tanto en el terreno económico con la construcción de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca, como en el terreno político, con la serie de derrotas electorales que fue sufriendo el PRI (1988, 1997 y 2000). Paradójicamente, hasta la clase política priista morelense se fortaleció con esto, incluso cuando el gobernador Jorge Carrillo Olea tuvo que dejar la gubernatura de Morelos, obligado por la ciudadanía y un congreso local mayoritario de oposición. Podríamos afirmar que, hasta estos momentos recientes de la historia económica y política de Morelos, se comenzó a fortalecer la clase política regional.

La representación sindical, como en muchas otras partes del país, confunde intencionalmente sus intereses y los de sus líderes con el interés de los maestros y de la educación. Esto indudablemente la ha fortaleci-

do, pero al costo de relegar la discusión de los verdaderos problemas educativos y de su cambio. Los esfuerzos de profesionalización, capacitación y actualización siguen chocando frontalmente con el reclamo de igualdad para todos los maestros, que terminan haciéndolos laxos, masivos y uniformes, así como pervirtiéndolos y enfrentándolos con los intereses de los maestros en servicio. Igualmente, contra lo que la lógica recomienda pero la práctica impone, se siguen produciendo primero planes y reformas y, después, capacitando, actualizando y formando a los maestros para su aplicación. Y, finalmente, las altas autoridades educativas y sus colaboradores de confianza han reproducido en cada una de las entidades federativas muchas de las formas de actuación y mucha de la relación polarizada que tienen con el SNTE. Morelos no ha sido la excepción.

Sin embargo, en contraposición a este análisis, las respuestas de una muestra probabilística de dos mil 300 maestros, alumnos de quinto y sexto año, supervisores, directores de escuela y jefes de sector del estado de Morelos nos muestran que tanto estudiantes como maestros hacen responsables de los malos resultados académicos de los niños a “la falta de atención de los padres”. Aún más sorprendente resulta, sin embargo, que cuando los padres fueron cuestionados a este respecto, respondieron que existe una falta de comunicación entre los directores de las escuelas y los maestros, por una parte, y por la otra, de los padres. Los padres consideran que hay una falta de una cultura de rendición de cuentas entre directores de escuela y maestros hacia los padres de familia. Estos últimos argumentan que la participación de los padres sólo se solicita para cooperaciones materiales, de dinero o alguna otra cosa. Los maestros alegan, sin embargo, que los padres sólo tienden a concentrarse en este tipo de participación.

La actitud de los maestros ante la participación de los padres y de la comunidad es otro obstáculo. Los maestros consideran que el salón de clase es su territorio exclusivo. Muchas veces es difícil hasta para los directivos de las propias escuelas tener una verdadera injerencia sobre lo que ocurre allí. Sin embargo, al final los maestros reconocen que a los que deben rendir cuentas de lo que ocurre en el salón de clase es a los padres de familia, aunque esto significa darles las calificacio-

nes de sus hijos y reclamarles sobre sus problemas de conducta. Lo extraño, y hasta cierto punto contradictorio, es que los maestros consideran que la mejor manera de que participe la comunidad en la escuela es que se comprometa con los proyectos educativos.

Los estudiantes, por su parte, piensan que una de las maneras de que se mejoren los procesos educativos y su rendimiento académico es incrementando la participación de los maestros. Sin embargo, los directores de las escuelas consideran que esto no es lo más apropiado, pues no les tienen confianza. Los maestros, por su parte, tampoco les tienen confianza a los alumnos de bajo rendimiento académico.

En este aparente callejón sin salida, nos preguntamos: ¿qué sucede con las escuelas que han obtenido los mejores resultados estatales en los exámenes nacionales? Y nos fuimos a investigar qué han hecho y cómo han hecho para enfrentar los juegos de poder que dificultan el cambio educativo, además del problema de responsabilidad y la construcción colectiva de ésta, que conduce a buenos resultados.

En primer lugar, consideran que los directivos deben visitar las escuelas más frecuentemente y dar más libertad a los maestros para proponer iniciativas. Además, los directores deben apoyar estas iniciativas ante la Secretaría de Educación Pública. Estas escuelas también se distinguen por la manera en que enfrentan los problemas de los estudiantes de bajo rendimiento académico. Las escuelas que han salido mejor estatalmente en los exámenes de carrera magisterial hablan con los padres de los alumnos de bajo rendimiento académico, mientras que las escuelas con puntajes bajos en carrera magisterial, simplemente dan mayor cantidad de tarea a los alumnos que van mal.

Sin embargo, nos preguntamos algo más: ¿quién, entonces, dentro de la estructura institucional, debe de enfrentar esta tarea? La respuesta nos la han dado de manera contundente diversos actores de la comunidad educativa nacional. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 considera imprescindible “el fortalecimiento de las capacidades estatales y regionales de atención a escuelas e instituciones”, y que esto en la educación básica requiere de la “transformación de la supervisión escolar, dada la importancia que tiene la zona escolar como estructura interme-

dia fundamental, de manera que la supervisión opere como apoyo, con criterio compensatorio, de las escuelas".¹³ Esto coincide con los resultados de una encuesta que hicimos entre 65 integrantes de mesas técnicas del Programa Escuelas de Calidad de 30 entidades del país. Las respuestas de estos apoyos técnico pedagógicos: el papel estratégico de los supervisores. Pero nos dicen por qué: "En la dimensión política, la supervisión es la instancia más importante en la mediación y negociación entre las escuelas y el sindicato. Esto debido a que los directores no cuentan, muchas veces, con las condiciones necesarias ni la autoridad moral para ello". En Morelos, en una investigación en curso con supervisores de escuelas primarias, encontramos que uno de ellos, con mucha sabiduría, nos dijo que las tareas fundamentales de un supervisor son de tres tipos: administrativas, técnico-pedagógicas y políticas. Éste parece ser el punto de partida para la construcción de la calidad y el cambio educativo en Morelos, pero posiblemente también de muchas entidades del país. ☉

NOTAS

- 1 Marcela Gajardo, "Reformas educativas en América latina. Balance de una década", en *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile), núm. 15, 1999, pág. 43.
- 2 *Ibid.*, págs. 20, 42.
- 3 Secretaría de Educación Pública, *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, SEP, México, 2001, págs. 54 y 85.
- 4 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2003, página de internet.
- 5 Medardo Tapia Uribe, *Papeles de trabajo para la construcción del Programa Educativo Estatal Morelos 2001-2006*, Morelos, 2001.
- 6 Consejo Nacional de Población, *Marginación por Entidad Federativa 2000*, México, 2002, págs. 17-20.
- 7 Francisco Rodríguez, "El bienestar y los servicios públicos", en David Moctezuma Navarro y Medardo Tapia Uribe, *Morelos, el estado*, Gobierno del Estado de Morelos y Letras, Cuernavaca, 1993, pág. 261.
- 8 Pablo Latapí Sarre y Manuel Ulloa Herrero, *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, CESU-UNAM/FCE, México, 2000, pág. 9.
- 9 *Idem.*
- 10 *Ibid.*, pág. 127.
- 11 Francisco José Ruiz Cervantes, "El proceso de federalización educativa en Oaxaca", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México, México, 1999, págs. 487-546.
- 12 *Ibid.* pág. 100.
- 13 Programa Nacional..., pág. 55.

