



La norma oficial de la educación: el SNTE contra la rectoría del Estado

OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN

Grupo de redacción de OCE. Colaboraron en este número: Daniel Cortés Vargas, Raquel Glazman, Antonio Gómez Nashiki, Mery Hamui, Pablo Latapí Sarre, Carlos Muñoz Izquierdo, Roberto Rodríguez Gómez, Marisol Silva Laya y Sylvia Schmelkes.

En el marco de su IV Congreso Nacional, celebrado el 21 y 22 de mayo de 2007, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) propuso la formulación de una Norma Oficial Mexicana (NOM) relativa a la calidad educativa. Posteriormente, el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, publicado en noviembre del año pasado, incluyó esa recomendación entre las acciones a desarrollar en el ámbito de la educación básica. Hace unos meses, en mayo de 2008, el SNTE presentó el documento "Propuesta de anteproyecto de Norma Oficial Mexicana del Servicio de Calidad en la Educación Básica Obligatoria". Aunque en varios puntos de ese recorrido la idea del SNTE ha sido comunicada y comentada en términos generales, ni el contenido de la iniciativa ni sus posibles implicaciones educativas y políticas han sido objeto de debate público.

Esta NOM se propone definir operativamente en qué consiste la calidad educativa, qué indicadores y estándares la describen, y cuáles son las instancias encargadas de supervisar, comprobar y certificar su cumplimiento en los centros escolares. Al incorporar la regulación de calidad de la educación al sistema nacional de normas oficiales, además de interferir una atribución exclusiva de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y las autoridades educativas de los estados, es decir la evaluación de la calidad educativa; también se evita un posible debate en las Cámaras sobre el tema, ya que la expedición de normas oficiales compete, en última instancia, a las dependencias de la administración pública que regulan la producción y circulación de los bienes o servicios objeto de normalización. De esta forma, según lo establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), la SEP tendría

que encabezar la formulación de un anteproyecto, remitirlo para observaciones al comité consultivo nacional de normalización que se cree al efecto, publicarlo en el *Diario Oficial de la Federación* en calidad de proyecto, recoger observaciones de los interesados, y finalmente proceder a su publicación en el *Diario Oficial* en calidad de norma. Bajo este supuesto, el poder Legislativo no tendría participación alguna en la discusión de las definiciones de calidad educativa que se propongan ni en la medición y evaluación de la misma.

Contexto político: la alianza SNTE-presidencia

A partir del periodo presidencial de Vicente Fox Quezada se abrieron para el SNTE nuevas oportunidades de participar e incidir en el escenario político nacional. En las elecciones federales de 2006 el apoyo brindado por el sindicato al candidato Felipe Calderón Hinojosa se reconoce como un factor crucial en el resultado final. Sobre esta base, se ha interpretado la designación de Fernando González Sánchez al frente de la Subsecretaría de Educación Básica como un pago político inmediato y como una muestra de la voluntad de acercamiento del Ejecutivo a las posturas y posiciones del gremio de los maestros. En contrapartida, el respaldo del Sindicato a la reforma de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre otras expresiones de apoyo de la dirigencia magisterial a la política gubernamental, ratifica la alianza estratégica entre la presidencia y el sindicato.

En los primeros meses de 2007, la presidencia autorizó la instalación de una comisión SEP-SNTE para elaborar, de manera conjunta, los lineamien-



tos centrales de la propuesta educativa del gobierno, cuando menos en los rubros correspondientes a la educación básica obligatoria. Del intercambio entre la agenda sexenal del sindicato y las propuestas de la SEP habrían de cristalizar los lineamientos de educación básica del Programa Sectorial de Educación 2007-2012 (noviembre de 2007) y la Alianza por la Calidad de la Educación (15 de mayo de 2008). No obstante, durante la celebración del IV Congreso Nacional de Educación y del Segundo Encuentro Nacional de Padres de Familia y Maestros, el SNTE generó una plataforma de mayor amplitud, dentro de la cual se inscribe la iniciativa de la NOM de calidad educativa.

La iniciativa de NOM del IV Congreso

La primera conclusión general del IV Congreso hace notar que para enfrentar los grandes desafíos nacionales, es necesario poner en marcha “un mecanismo de coordinación y concertación en donde participen los principales actores del Sistema Educativo Nacional”. Se sugiere además que tal mecanismo sea generado “mediante una Comisión Nacional de Coordinación y Concertación para la Mejora Educativa Permanente, creada por decreto presidencial, en la cual participen: la SEP, el SNTE, la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago); la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), y la Federación Nacional de Padres de Familia”.

La segunda conclusión del IV Congreso apunta hacia recomendaciones de reestructura del sistema y de cambio curricular, pero indica que “no sólo basta con transformar nuestro modelo curricular; también es preciso contar con los parámetros específicos que nos permitan definir lo que será educación de calidad, o su equivalente en créditos escolares, mediante un referente universal, aplicable a toda la matrícula para cada nivel en forma clara y con criterios explícitos.” A partir de esta enunciación, el sindicato señala que “la manera que se propone para entender y mediar (*sic*) la pertinencia de la calidad de la educación, es construyendo una Norma Mexicana para la Calidad de la Educación; NOM que sería materializada por un equipo interdisciplinario de expertos en materia educativa [...] y que sería supervisada y operada por un Consejo Nacional [...] que funcionaría de

manera autónoma al gobierno.” Más aún, “la aplicación de la NOM para la Calidad de la Educación, no sólo se convertiría en la manera más eficiente de calificarla, sino en la vía para que la demanda potencial en educación esté en condiciones de elegir sobre bases de certidumbre y de equidad”. El sindicato concluye que dicha norma “tendría como misión hacer las observaciones pertinentes a todos los oferentes de educación, tanto públicos como privados, a efecto de que los elementos de los que de ella dependen se obligaran a mejorarse consistente y permanentemente”.

En la propuesta original emanada del IV Congreso, la NOM se orienta a la evaluación de la calidad educativa del sistema en su conjunto, no sólo la básica. Esto habría de modificarse en la presentación formal del anteproyecto.

La iniciativa de proyectar la NOM no fue incluida en el Plan Nacional de Desarrollo, pero sí en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, en el apartado de evaluación de la educación básica, en los siguientes términos: “Crear una norma oficial mexicana que defina y avale los parámetros de calidad educativa, que incluya indicadores de gestión educativa e impacto del proceso educativo.”

A partir de ese momento, la SEP tomó responsabilidad en generar el anteproyecto de norma oficial aunque sin definir plazo para ello. El SNTE, en cambio, avanzó en la formulación de su propio anteproyecto, el cual sería publicado en mayo de 2008. Para cualquier observador crítico de la política educativa, la actitud de complacencia de la SEP con esta propuesta del SNTE debe ser motivo de preocupación.

Formalización de la propuesta

El anteproyecto NOM-001-SEP-200 del Servicio de Calidad en la Educación Básica Obligatoria –el nombre técnico dado a la iniciativa del SNTE– incluye todos los rubros y elementos indicados por la LFMN. En el rubro de “objetivo”, se define el propósito de la norma como el instrumento para “establecer los requisitos y las especificaciones mínimas que deben cumplir los procesos educativos en las instituciones públicas y privadas para asegurar la calidad educativa para lo que define la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como Educación Básica Obligatoria”. Los procesos objeto de normalización son la gestión y



administración de recursos educativos, el proceso de enseñanza aprendizaje, y la evaluación de los resultados del aprendizaje.

En el rubro de “campo de aplicación” se indica que la norma “es de aplicación obligatoria para todos los centros educativos públicos y privados que impartan la educación objeto de la norma. Su cumplimiento servirá para asegurar la calidad de los procesos educativos y proporcionará flexibilidad al modelo educativo para dotarlo de herramientas para auditar, evaluar y reconocer el grado de gestión de la calidad educativa, estrategias de mejora continua y permanente, estructura de competencia en los niveles educativos integrados a partir de créditos escolares que reflejen grados o niveles de conocimiento y habilidades adquiridas, concentración en el aprendizaje y en la adquisición de conocimientos y habilidades útiles”.

En el rubro de “definiciones para los efectos de esta norma” se proporcionan las definiciones operativas de la mayoría de los términos empleados en el proceso de normalización. De los 72 términos definidos destacan los que corresponden a “cliente”, “proveedor”, “calidad”, y “calidad educativa”, que son centrales en la operación de la norma:

Cliente: centro educativo, profesores y alumnos.

Proveedor: la SEP, dentro de otras funciones sustantivas, es la encargada de abastecer y entregar a las escuelas públicas programas, contenidos didácticos, recursos humanos, económicos, materiales, servicios e información, necesarios para la educación y la relación de maestros y alumnos.

Calidad: cumplimiento de los requisitos de esta norma.

Calidad educativa: resultado del cumplimiento de objetivos, requisitos y acciones, por parte del Estado –Federación, estados, Distrito Federal y municipios–, escuelas y alumnos que, adecuadamente alineados, generan un servicio de educación medido en términos de efectividad, con los resultados individuales y sociales, previamente establecidos en los indicadores de esta norma.

Dejando de lado la crítica que merece definir a los alumnos, profesores y escuelas en términos de clientelas, llama la atención y preocupa el desplazamiento de la SEP desde la posición de autoridad educativa, esto es entidad rectora de la educación, hacia la posición de proveedor de los insumos educativos. Tampoco es irrelevante enfatizar que la

concepción de “calidad” de la educación se circunscribe y limita al logro y exhibición de indicadores normalizados. Se espera, además, la transformación del sistema educativo “de un sistema de grados escolares (con cursos, asistencias, exámenes, etc.), a un sistema de niveles de competencias”, en el que se calificará a los alumnos “por demostración de sus conocimientos”, lo que no pasa de ser un propósito voluntarista. En los sistemas de educación abierta se ha intentado desde hace treinta años desarrollar evaluaciones de competencias de este tipo, con dificultades conceptuales e instrumentales que aún no se logran superar. Vale la pena preguntarse: ¿cómo se puede esperar que el sistema escolar basado en grados se convierta en un “sistema de niveles de competencias” sin haber previsto la dificultad de evaluar éstas últimas, así como los procesos de investigación y desarrollo necesarios para generar el nuevo sistema?

¿La SEP, organismo rector?

Para la propuesta de NOM del SNTE, esta función se asignaría a otra entidad: la Coordinación Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación (CNACE) y sus subcomisiones. En el apéndice A del anteproyecto se indica que la SEP “convocará a dependencias y entidades de la administración pública federal, los gobiernos de los estados y municipios, el gobierno del DF, organizaciones gremiales y organizaciones de los sectores privado y social, con el fin de integrar la CNACE e instituirlo como órgano rector de la gestión de la calidad de la educación.” En el mismo anexo se señala que la CNACE “será presidida rotativamente durante un año por un representante de la SEP, y posteriormente por un representante del SNTE”.

Se trasluce así la intención política de esta propuesta. Nuevamente, el SNTE se extralimita en sus atribuciones gremiales y pretende conducir la evaluación de la educación. De aprobarse esta NOM el sindicato invadiría todas las operaciones de la SEP bajo el pretexto de asegurar la calidad de los servicios.

En el anteproyecto se definen indicadores para comprobar que se cumplen los estándares de gestión, calidad educativa, proceso enseñanza-aprendizaje, y evaluación de la norma. A la CNACE corresponde establecer estos estándares pero ¿a quién verificarlos? Debe tomarse en cuenta que en



cualquier proceso de normalización la verificación no sólo es importante, sino lo más importante. Conviene apreciar que, al ser la unidad de evaluación los centros escolares, de los cuales existen cerca de 250 mil unidades de educación básica obligatoria, la tarea de verificación no es una cuestión trivial.

El anteproyecto anticipa que una Subcoordinación de Evaluación Educativa (dependiente de la CNACE) planificará y coordinará auditorías anuales a cada centro escolar en modalidad interna y externa. Para la auditoría interna se prevé la actuación de un “auditor líder” (directivo o maestro auditor certificado) del centro educativo y un maestro auditor en entrenamiento designado por la Subcoordinación. Para la segunda modalidad de auditoría, se prevé la actuación de auditores externos (maestro auditor certificado o profesional auditor certificado), comisionados por la Subcoordinación o por las instituciones que esta instancia autorice, así como un maestro auditor en entrenamiento del centro educativo y un representante de los padres de familia. Ello implica el trabajo simultáneo de decenas de miles de maestros habilitados como auditores, sin contar el trabajo de preparación de las auditorías para dar cuenta, cada año, del grado de progreso en el alcance de los indicadores de la norma. Así de sencillo.

Observaciones

La tendencia a establecer estándares o normas, verificarlas y “certificar” a las instituciones surgió y se ha desarrollado sobre todo en el ámbito de la gerencia empresarial, aunque también funciona en el caso de ciertos servicios gubernamentales, como el de salud. Sin embargo, el problema es que con la propuesta de la NOM se busca convencer a los actores educativos, y a la sociedad en su conjunto, de que se necesitan más evaluaciones y certificaciones para mejorar la calidad en la educación básica, cuando el sistema educativo cuenta con el instrumental necesario, desde luego, perfectible, para evaluarse y mejorar.

Este instrumental ha venido ofreciendo un diagnóstico de las debilidades y problemas de la educación en México para la mayoría de niveles educativos, que en el caso de la educación superior, al menos, está ayudando a distinguir a las universidades que se encuentran en condiciones de impar-

tir una educación “de calidad”, de las demás (como las llamadas “patito”). A partir de los resultados encontrados, lo que ahora toca es pasar al plano de la acción concreta sobre los procesos educativos.

Los autores y promotores de esta NOM parecen desconocer la organización del sistema educativo, las atribuciones legales de la SEP y de los estados, así como de los instrumentos con que cuentan para evaluarse. Pretenden crear todo un organismo, la CNACE, superpuesto al sistema educativo que, bajo el pretexto de “normalizarlo” y de hacerlo avanzar hacia una gestión más eficiente, dislocaría el rol de la autoridad, la actual distribución de las responsabilidades y la organización del sistema educativo. Al aparecer la SEP como el único “proveedor”, se está eximiendo a los maestros –y a otros actores clave– de la responsabilidad por los servicios educativos brindados. Es absurda la pretensión de que el SNTE actúe como “verificador”, cuando esto tendría que ser atribución de la SEP. Esto, además creará una burocracia adicional, cuya eficiencia no será mayor a la de la burocracia ya existente.

La propuesta de la NOM presenta muchos aspectos imprecisos, confusos y desafortunados. Uno de los puntos más débiles de todo el diseño es el de la formación o capacitación de los “auditores” y su “certificación”. La pregunta que aparece es cómo van a certificarlos en una materia tan compleja como es la evaluación de los procesos educativos, y si no acabarán repitiendo los esfuerzos que por décadas ha llevado a cabo el sistema educativo por formar a sus evaluadores, directores y supervisores.

En sus actuales términos y procedimiento, aceptar que prospere la NOM no permitirá su discusión en espacios plurales, por ejemplo, en el Congreso, en donde se pongan en juego argumentos que conduzcan a una discusión que exprese visiones distintas de la oficial SEP-SNTE; sus estándares conducirán a un efecto homogeneizante de los educandos, cuando México es un país en el que precisamente lo que se requiere es capacidad de creatividad, innovación y flexibilidad en la oferta para hacerla pertinente a su enorme y valiosa diversidad; además, suscita preocupación que esta propuesta se haya incluido, sin mayor explicación ni fundamentación, en el Programa Sectorial 2007-2012. El Observatorio Ciudadano de la Educación juzga que es urgente que la SEP, a nivel de su titular, tome una posición al respecto.