

REGULACIÓN

EL

En Venezuela siempre se ha regulado la educación. El modelo de regulación asumido desde hace más de un siglo responde a la tradición francesa, caracterizada por el control directo de las instituciones educativas públicas y privadas. La controversia actual se refiere no tanto al grado y ámbito de la regulación, sino más bien al proceso político que influye en esta. Se resiente la imposición de un currículo y la percepción de que se quiere vulnerar la existencia de un sector educativo financiado privadamente.

Josefina Bruni Celli

DE LA EDUCACIÓN:

N LOS BIENES Y SERVICIOS son regulados por el Estado cuando ocurre un conflicto entre el interés comercial (maximizar ganancias) y el interés de las personas que utilizan esos bienes y servicios. Desde esta perspectiva, el objeto de toda regulación es una organización privada que se relaciona con su entorno mediante intercambios de mercado. Sin embargo, en el ámbito de la educación, los Estados modernos regulan, desde su centro (usualmente un Ministerio de Educación) un «sistema» integrado por organizaciones tanto públicas como privadas que pueden o no tener relaciones de mercado con sus usuarios (los alumnos).

La relación entre el Ministerio de Educación (el organismo regulador) y las instituciones educativas públicas es muy parecida a la que ese ministerio mantiene con las instituciones educativas privadas, porque las primeras tienen tanto potencial como las segundas para operar autónomamente. Existen razones técnicas por las cuales las instituciones públicas pueden funcionar perfectamente con alto grado de autonomía: ofrecen un servicio complejo (difícil de estandarizar, codificar o automatizar) prestado *in situ* por profesionales expertos, capaces de operar con total independencia. El carácter profesional y experto del servicio prestado hace posible que una comunidad de profesionales construya una institucionalidad y un servicio únicos. Es fácil imaginar una escuela o una universidad pública no regulada o totalmente autónoma, que desarrolla su currículo, contrata y despide a docentes como mejor le parece y determina su forma de gobierno. En este caso, tal cual ocurre con las universidades autónomas, el carácter público de la institución estibaría exclusivamente en su financiamiento. Además, en gran cantidad de países, incluyendo Venezuela, muchas escuelas públicas son administradas por gobiernos regionales y locales, no directamente por el Ministerio de Educación u otra instancia central de gobierno, que ejercen rectoría y control de contenidos, procesos y administración de centros educativos.

DEL CONSENSO

Principales motivos de la regulación

Los Estados modernos suelen regular desde el centro (gobierno nacional) a los sistemas educativos, lo cual resta autonomía a las instituciones educativas o quita poder de rectoría a los gobiernos subnacionales por cuatro razones fundamentales. En primer lugar, el propósito de la regulación es asegurar la formación de un ciudadano apto y dispuesto a contribuir y par-

Se resiente la imposición de un currículo y se tiene la percepción de que, nuevamente, se quiere vulnerar la existencia misma de un sector educativo financiado privadamente por los padres de los alumnos

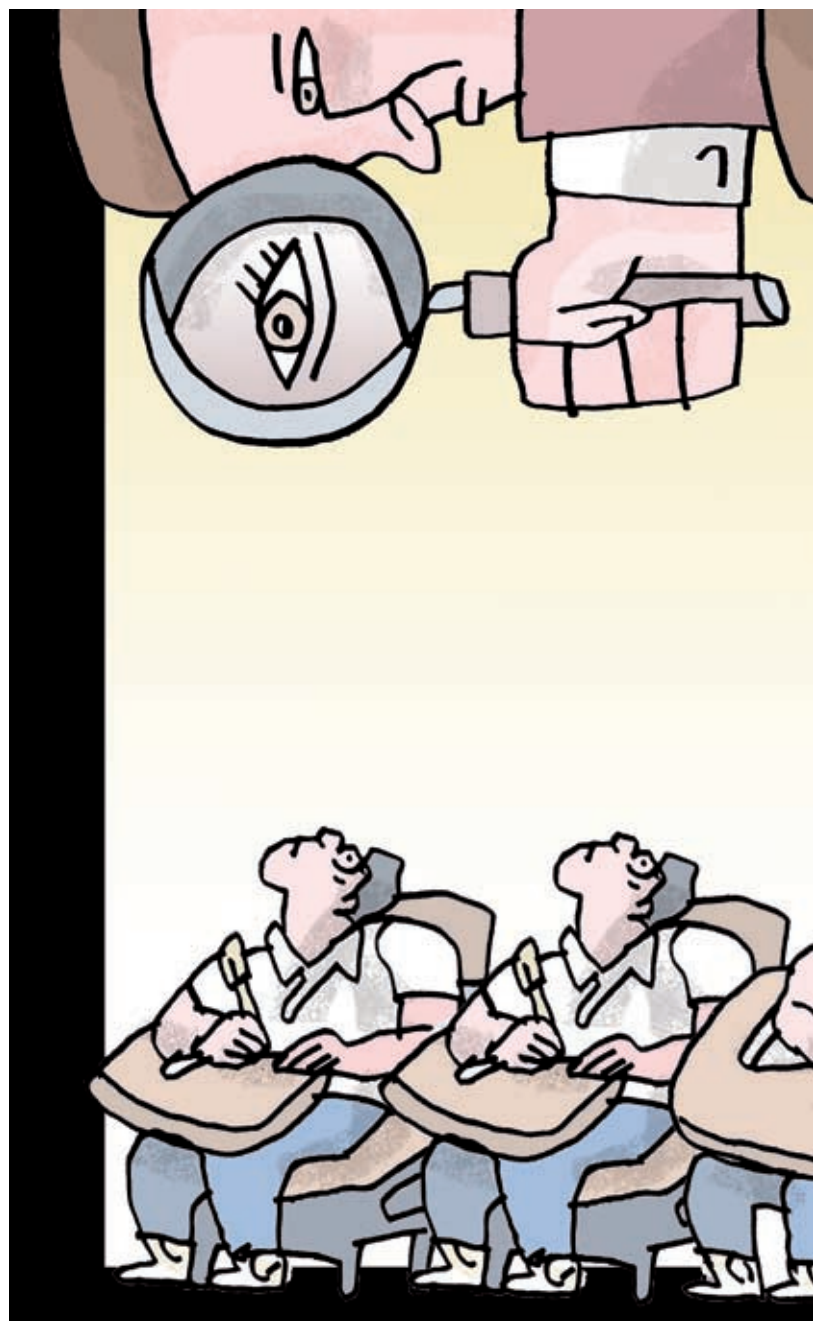
ticipar en los procesos de construcción del Estado-nación (lo que pudiera competir con la formación para la ciudadanía en una etnia o región, o para la membresía en una secta o grupo específico). Esto implica que en las aulas se debe transmitir un conjunto de valores, actitudes y competencias cívicas, y que el alumno debe conocer una determinada historia de su nación y tener nociones sobre las instituciones y normas que rigen los espacios públicos en los que se desenvolverá cuando sea adulto. También abarca aquella parte del currículo que contempla la transmisión de competencias requeridas para que el futuro adulto lleve una vida productiva y contribuya de esa manera al bienestar de su sociedad. Generalmente, el Estado nacional regula este aspecto estableciendo un currículo nacional y supervisando su implantación en las aulas.

La dimensión ciudadana del currículo varía según el régimen político de que se trate. En las sociedades pluralistas, es producto de la construcción colectiva y el consenso de amplios sectores de la población, lo cual no significa que no se mantengan tensiones. Por ejemplo, en Estados Unidos no se ha terminado de llegar a un consenso acerca de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas. En Venezuela se ha mantenido por décadas una controversia en torno a la interpretación de los hechos ocurridos durante el Trienio Adecó (1945-1948) en el currículo de historia. Pero eso es muy distinto a lo que ocurre en las sociedades autoritarias y totalitarias, en las que la dimensión ciudadana del currículo es determinada por un grupo deseoso de imponer su control o sus ideas al resto de la sociedad.

El segundo motivo de la regulación es facilitar la administración de un sistema nacional de certificaciones comprendido y aceptado por todos. En Venezuela y muchos países los currículos nacionales establecen un estándar de logro esperado en cada grado del sistema educativo, supervisan el cumplimiento de esos logros y luego emiten certificados de cumplimiento; por ejemplo, un título de bachiller. Un sistema así regulado permite que un empleador o una universidad sepa qué esperar de un bachiller recién graduado, en cuanto a competencias

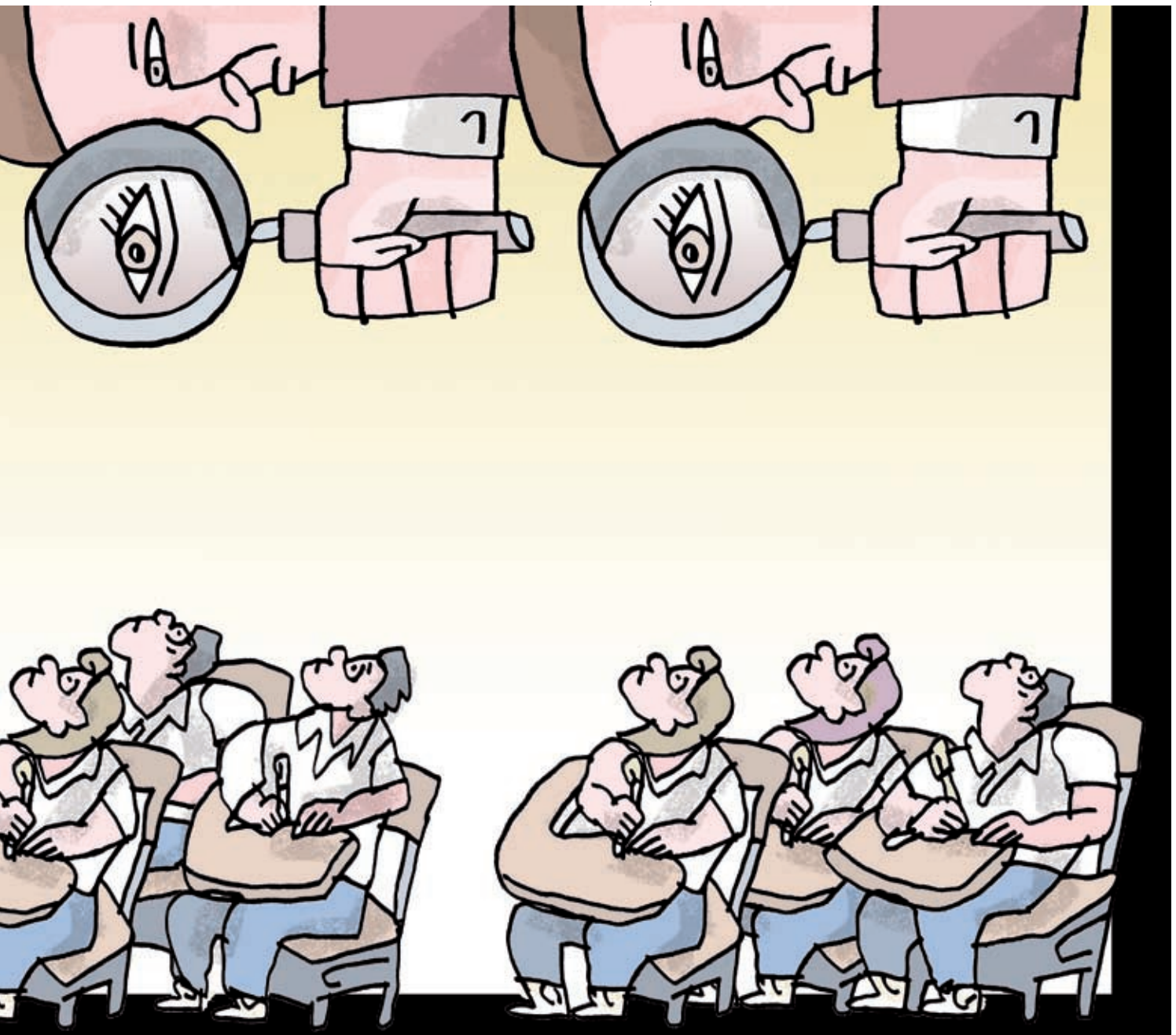
académicas y laborales. Situación similar ocurre en la educación superior. Por ejemplo, cuando una universidad quiere crear un nuevo posgrado debe presentar el diseño de su nuevo programa ante el Consejo Nacional de Universidades (CNU), que cuenta con una serie de criterios para evaluarlo y aprobarlo. Una vez aprobado, el CNU avala y le da legitimidad a la certificación que la universidad emita para ese posgrado. Con base en esta legitimación, el certificado es reconocido por empleadores en Venezuela y el exterior.

El tercer motivo de la regulación es el clásicamente referido por la teoría económica: asegurar que no haya fraude en la prestación de un servicio complejo, como es la educación. Dos factores facilitan el «fraude» en la prestación de un servicio educativo. En primer lugar, en la educación hay asimetrías de información: el servicio educativo no es fácilmente observable,



porque abarca un conjunto complejo de tareas que son difíciles de codificar, estandarizar o automatizar. Tales tareas requieren conocimiento experto que sólo es claramente comprendido por otros expertos. Por ello, los dolientes primarios del servicio —la comunidad de usuarios (los alumnos y sus padres)— no cuentan necesariamente con capacidad para discernir si la calidad del servicio que reciben es adecuada y suficiente. Para ellos es más fácil identificar una infraestructura escolar hermosa que algo tan abstracto como una docencia efectiva o un currículo pertinente y suficiente. Un docente simpático y con mucha labia puede fácilmente ser muy valorado por padres y alumnos, aunque aporte poco a la formación del alumno. No es fácil para padres y alumnos saber si un docente cumplió con la debida profundidad lo contemplado en un plan de estudio. Tampoco tienen herramientas para evaluar un currículo.

Los usuarios del servicio (padres y alumnos) no siempre tienen incentivos para exigir una educación suficiente y de buena calidad. Exceptuando aquellos que son extraordinariamente inquietos intelectualmente, la generalidad de los alumnos no reclama estudios más exigentes, sino aprobar sus materias con un mínimo esfuerzo. Los padres tienden a comportarse de manera parecida. Por ejemplo, en los liceos públicos venezolanos se observan situaciones como la siguiente: un docente de matemáticas no va durante todo el año escolar, los padres no reclaman sino que se sienten agradecidos cuando la institución da la materia «por vista» y pasa o gradúa a sus hijos sin haberla cursado (el motivo del agradecimiento es que los hijos no se hubieran atrasado en los estudios). La regulación intenta disminuir el potencial de estafa haciendo supervisión experta, estableciendo estándar



res curriculares y vetando del ejercicio profesional a quienes no hayan obtenido determinadas certificaciones o licencias.

El último porqué de la regulación es asegurar la equidad y la no discriminación del alumno por causa de origen, raza, sexo y otras condiciones. Fue haciendo uso del criterio de equidad que hace algunos años el gobierno nacional prohibió la obligatoriedad del pago de la cuota de la comunidad educativa para inscribir a un niño en una escuela oficial. La no discriminación y la equidad están también entre las razones por las cuales desde hace varios años los liceos ya no pueden expulsar, como antes lo hicieran, a las jóvenes que salen embarazadas.

Tradición venezolana de regulación

Las administraciones centrales de los distintos países difieren en el grado de control que ejercen sobre sus instituciones educativas, sean estas públicas o privadas. En algunos países, como Estados Unidos, el gobierno federal ha delega-

do tradicionalmente el control de las instituciones escolares a gobiernos regionales o locales. En otros, como Holanda, hay una historia de financiamiento público total a instituciones educativas administradas por diversos grupos religiosos u organizaciones ciudadanas independientes, que gozan de autonomía en la administración del personal, el gobierno interno y la determinación del currículo. En el otro extremo tenemos países que, como en Francia, regulan detalladamente los contenidos y la administración del currículo, incluyendo los textos, y administran al personal docente directamente desde el centro.

Desde los tiempos de Guzmán Blanco, Venezuela se ha regido por la tradición francesa de regulación del currículo y la administración de los centros educativos. No es lo mismo el diseño de regular que lograrlo efectivamente. En Venezuela, la regulación —por muy amplia y profunda que sea— ha sido y sigue siendo poco efectiva, sobre todo en las escuelas públicas. Contrario a la generalidad de las institu-

Regulación educativa: ámbitos, sujetos y objetos de la controversia actual

Ámbitos	Sujetos	Objetos de controversia
Registro: permiso para operar	<ul style="list-style-type: none"> Escuelas y liceos privados Universidades privadas 	
Acreditación: permiso para ofrecer carreras (cumplimiento de estándares)	<ul style="list-style-type: none"> Menciones profesionales en liceos técnicos públicos y privados Carreras y posgrados en universidades públicas y privadas 	
Registro de notas-control de estudio: estadísticas escolares	Escuelas y liceos públicos y privados	
Calendario escolar	Escuelas y liceos públicos y privados	Cambio de calendario para iniciar año en enero
Duración de jornada escolar	Escuelas y liceos públicos y privados	
Uniformes escolares	Escuelas y liceos públicos y privados	
Currículo	Escuelas y liceos públicos y privados	<ul style="list-style-type: none"> Contenidos de currículo de historia y ciencias sociales Nuevo currículo de educación media y eliminación del enfoque disciplinar
Textos	Escuelas y liceos públicos y privados	Imposición de texto único
Calificaciones mínimas para el ejercicio docente	<ul style="list-style-type: none"> Escuelas y liceos públicos y privados Universidades públicas y privadas 	
Características de infraestructura y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Escuelas y liceos privados Universidades privadas 	
Precios del servicio	Escuelas y liceos privados	Control estricto de precios en escuelas y liceos privados
Gobierno escolar (comunidad educativa)	Escuelas y liceos públicos y privados	
Admisión de alumnos	<ul style="list-style-type: none"> Escuelas y liceos públicos Universidades públicas 	
Permanencia y expulsión de alumnos	Escuelas y liceos públicos y privados	

ciones educativas privadas, donde los padres mal que bien logran ejercer presión mediante la inscripción de sus hijos, las escuelas públicas operan con infraestructura deteriorada, profesores que no cumplen los estándares mínimos para el ejercicio profesional, insuficiencia de aulas, profesores faltantes, ausentismo laboral y desorden administrativo. Los mecanismos mediante los cuales el Estado regula (la supervisión educativa, por ejemplo) no están surtiendo el efecto deseado. Es necesario revisar y reformular una estructura normativa para que la supervisión u otro mecanismo regulador ejerzan el efecto buscado (evitar el fraude) en las instituciones oficiales.

Controversias viejas y nuevas

En ciertos momentos de la historia del país, tales como el gobierno de Guzmán Blanco y el Trienio Adeco, ha habido tensión en aspectos relacionados con el alcance del poder del Estado para ejercer control sobre las instituciones educativas, sean estas públicas o privadas. En ambos momentos la controversia se centró principalmente en la existencia misma de la educación privada (vista por el gobierno como excesivamente autónoma) y en la presencia de la educación religiosa en el currículo escolar. Sin embargo, en la década de los ochenta del siglo XX hubo un movimiento contrario: una apertura del Estado al financiamiento público de una educación privada popular de corte religioso. En otros tiempos de la historia también ha habido fuerte tensión entre el gobierno nacional y la autonomía universitaria, como en los períodos de Pérez Jiménez y a finales de los años sesenta.

En los últimos años han surgido nuevas controversias, ya no entre la educación privada confesional y el gobierno central, sino entre este último y un amplio segmento de la ciudadanía. Una preocupación gira en torno al currículo de historia y ciencias sociales y, de manera relacionada, al uso de un texto único para la enseñanza de estas materias. Por la tradición francesa de regulación, en Venezuela el currículo siempre ha sido controlado por el gobierno central. Igualmente, el derecho que el Ministerio de Educación se reserva para aprobar los textos tampoco es novedad. Lo que ha creado la controversia y el sentimiento de imposición no ha sido el alto grado de regulación en este ámbito, sino la manera como se han determinado políticamente los contenidos del currículo y del texto único. En tiempos anteriores, en el proceso de construcción del currículo de historia desempeñaban un papel importante educadores adscritos a los diversos partidos políticos, profesores universitarios de diversas corrientes políticas y miembros de la Academia de la Historia. Dentro de esta pequeña comunidad de expertos había muchas controversias sobre la interpretación de la historia, particularmente en torno a la de ciertas épocas (como el Trienio Adeco o la década de los sesenta): los actores vivos expresaban perspectivas políticamente irreconciliables sobre lo ocurrido. Las diferencias se negociaban y muchas veces conducían a la omisión de una diversidad de hechos o episodios del currículo y el texto. El resultado era quizá una historia sosa y superficial, pero era la versión acordada, que amplios sectores de clase media veían como aburrida pero inocua.

El proceso de construcción del currículo de historia en la actualidad es muy distinto. Los actores que antes participaban en la determinación del currículo de historia han sido sacados de ese proceso, el cual ahora está bajo el control de una corriente única denominada «chavismo». En esta configuración del proceso de formación del currículo no hay espacio para la negociación ni disposición de parte de los actores que controlan el currículo a omitir interpretaciones que resultan inaceptables para otros actores políticos actuales. De allí la tensión política en torno a este asunto.

El Gobierno nacional siempre ha ejercido cierto control sobre los precios que se cobran en la educación privada. En el pasado, en años de mucha inflación el Estado negociaba con las asociaciones de colegios privados aumentos razonables. Asimismo, desde la década de los ochenta, la normativa emitida por el Ministerio de Educación ha dado un creciente poder a los padres y representantes para determinar los aumentos de precio de los colegios. Sin embargo, desde la perspectiva de los actores de los colegios privados, la regulación de precios ha tomado un matiz diferente en los últimos años. Ya no se discuten los aumentos de precio con las asociaciones. Ya no se permite a los padres y representantes de cada comunidad educativa decidir cuál es el aumento de precio que pueden pagar. Lo que está ocurriendo es que se decretan aumentos de sueldos y salarios a los docentes, sin permitir a los colegios, ni siquiera con el consenso de los padres, subir los precios a fin de cumplir esos compromisos, lo cual es interpretado por los actores del sector educativo privado como un intento del gobierno de hacer desaparecer a ese sector.

De la negociación a la imposición

En Venezuela siempre ha existido la regulación educativa y el modelo de regulación asumido como propio desde hace más de un siglo se corresponde con la tradición francesa, caracterizada por altos grados de control directo sobre lo que ocurre dentro de las instituciones educativas públicas y privadas. Tradicionalmente, el problema sentido por la población no ha estribado tanto en la cantidad y los ámbitos de regulación, sino en la poca efectividad de los instrumentos de regulación aplicados para asegurar una educación de calidad; especialmente en las instituciones públicas, donde los padres no pueden ejercer presión con su poder sobre el pago de matrícula.

La controversia actual no tiene tanto que ver con el grado y el ámbito de la regulación, sino con el proceso político que conduce a las decisiones fundamentales sobre lo regulado y con la intención que hay detrás de esas decisiones. El carácter participativo, pluralista y negociado que había regido el proceso de decisión se ha perdido. Se resiente la imposición de un currículo y se tiene la percepción de que, nuevamente, se quiere vulnerar la existencia misma de un sector educativo financiado privadamente por los padres de los alumnos. ■

Josefina Bruni Celli
Profesora del IESA