

La Ley Federal de Educación Pública

NCLB EN LOS ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO:
TRAYECTORIA E IMPACTO, 2002-2015*

Ismael Ramírez-Soto, Ed.D.

Profesor Asociado

Departamento de Liderato y Política Educativa

Universidad de Massachusetts, Dartmouth

iramirezoto@umassd.edu

RESUMEN

Este artículo analiza la implantación de la ley NCLB en Puerto Rico a través de cinco agendas provistas en la ley que el Departamento de Educación federal ha usado para dirigir la educación en los Estados Unidos. Se describen los ajustes que el Presidente Obama hizo a estas agendas en 2009 y lo que Puerto Rico ha tenido que hacer para moderar las exigencias de la ley, negociar más flexibilidad y poder competir por nuevos fondos federales. Se demuestra que, en el afán por cumplir con la ley, a Puerto Rico se le ha impuesto varios reclamos onerosos de eficiencia en tiempos de gran austeridad y contracción del gobierno. Esto ha debilitado la legitimidad constitucional del estado para dirigir la educación en la isla y ha desatado un debate sobre quién debe (y en qué manera) participar en la administración de las escuelas públicas. Se concluye que, aunque la situación sea precaria, se vislumbran cambios en el panorama educativo norteamericano que representan oportunidades para considerar, que envuelve la responsabilidad pública y repensar la dirección que el Departamento de Educación federal ha trazado para Puerto Rico.

Palabras clave: crisis fiscal, NCLB en Puerto Rico, privatización, reautorización de la Ley ESEA y posibilidades, reforma educativa

* Este trabajo es parte un estudio en progreso más abarcador con el Dr. Eduardo Aponte sobre la Ley NCLB en los EE.UU. y Puerto Rico, del cual se hizo una presentación de hallazgos preliminares en marzo 2015 en el 13er Congreso Puertorriqueño de Investigación en la Educación auspiciado por el Centro de Investigaciones Educativas del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico.

ABSTRACT

This article discusses the implementation of the NCLB Act in Puerto Rico through five agendas used by USDOE to direct public education in the United States. It describes the adjustments President Obama made in 2009 and those that Puerto Rico had to adopt to moderate the demands of the law, negotiate more flexibility, and compete for new federal funds. It shows that in an effort to comply with the NCLB law, Puerto Rico has been saddled with onerous claims for increased efficiency and accountability in times of great austerity and fiscal retrenchment. This has weakened its constitutional legitimacy to direct and supervise education in the island and has triggered debates on who should and in what capacity should run the public schools in the island. The article concludes that although the situation in Puerto Rico is precarious, foreseen changes in the American educational landscape may represent opportunities to reconsider the notion of public accountability and the direction that the Federal Education Department has drawn up to Puerto Rico.

Key words: educational reform, fiscal crisis, ESEA Reauthorization and possibilities, NCLB Act in Puerto Rico, privatization

■ Introducción

Este trabajo analiza la trayectoria y el impacto de la Ley Federal No Child Left Behind (NCLB) de 2001 en Puerto Rico desde su aprobación en enero de 2002 hasta octubre de 2015. Examina la dirección que Puerto Rico ha trazado como resultado de una relación con los Estados Unidos cada vez más heterónoma y hegemónica, la cual ha comprometido seriamente las oportunidades para desarrollar a plenitud una educación autóctona y auténtica en la isla.

La reforma educativa que se ha llevado a cabo en Puerto Rico desde que se aprobó la ley NCLB se caracteriza por un enfoque neoliberal y técnico-científico con reclamos onerosos de eficiencia y ejecución en tiempos cada vez más estrechos en recursos públicos. Ese enfoque propicia, con ahínco y recurrencia, el desprestigio de las entidades gubernamentales que tienen la responsabilidad de proveer y supervisar la educación en la isla. Esta reforma, a su vez, ha propulsado una mayor influencia y participación de empresas privadas de todo tipo, así como de los sectores profesionales y filantrópicos, en la administración y prestación de servicios provistos por el Departamento de Educación de Puerto Rico (DEPR), desatando debates y contiendas sobre cómo se deben administrar

los bienes destinados a la educación pública y a mejorar las condiciones de pobreza y salud en la población.

El análisis consta de dos partes. La primera, revisa cinco agendas en la ley NCLB que sirvieron como ejes de cambio para la educación pública norteamericana durante la administración del entonces presidente de los Estados Unidos, George Bush, Jr. (2002-08), y los ajustes que, a estas agendas, le hizo la administración del presidente Barack Obama a partir de 2009, cuando entró en funciones. Esto incluye los cambios más recientes que el Departamento de Educación Federal (DEF) ha concedido a 43 estados y Puerto Rico mientras continúa recabando la colaboración de miembros del Congreso para lograr una reautorización de la Ley federal antes de las elecciones de 2016. La segunda parte describe los ajustes que Puerto Rico ha tenido que aceptar y comprometerse a institucionalizar a cambio de que se le exima de las disposiciones más álgidas de la ley y se le conceda un mayor grado de flexibilidad fiscal, administrativa y operacional. Estos cambios se recogen en el Plan de “Transformación” que la presente administración del gobernador Alejandro García-Padilla sometió en 2013 y que el DEF finalmente aprobó, por tres años adicionales, el 15 de julio de 2015. Además, se incluye en el análisis el Proyecto del Senado 1456 presentado el 30 de agosto de 2015. Este proyecto propone acelerar y dinamizar la reforma educativa en curso con la creación de un distrito especial autónomo dentro del DEPR, la conversión de escuelas a escuelas “charter” y, con ello, ampliar la participación del sector privado en la provisión de los servicios directos y de apoyo en las escuelas públicas de la isla.

En conclusión, se destacan tres cambios importantes en el panorama educativo norteamericano que bien pueden afectar la capacidad de Puerto Rico para ejercer una mayor autonomía en la dirección de su sistema educativo, tomando en cuenta su relación con los Estados Unidos, la crisis fiscal del gobierno del país, la orientación ideológica neoliberal de la NCLB y el activismo interventor de los partidos políticos en ambas jurisdicciones en un nuevo intento de reautorización de la ley NCLB en los Estados Unidos.

■ La NCLB en EE.UU. y Puerto Rico

Un nuevo régimen federal de política pública educativa: La ley NCLB y sus cinco agendas de cambio

En el año 2001, el presidente Bush aprovechó la reautorización de la ley federal de Educación Elemental y Secundaria de 1965 para insertar cinco agendas de cambio que servirían de guía para iniciar una nueva reforma educativa dirigida esta vez directamente por el DEF. Dicha ley, mejor conocida como “No Child Left Behind Act” (NCLB) fue aprobada por el Congreso en ese mismo año y firmada en enero de 2002 por el presidente con una mayoría bipartita tras complicadas negociaciones en las que ambos partidos hicieron concesiones (McGuinn, 2006, pp. 165-183).

Primera Agenda: La imposición de un sistema de rendimiento de cuentas rígido basado en resultados inalcanzables y ejecución medibles

La primera agenda de cambio estribaba en exigirle a cada estado (Puerto Rico y Washington, D.C. incluidos) una garantía que no era posible cumplir. Para 2013-14 tenían que demostrar, de manera objetiva y fehaciente, que todos los estudiantes (100%) habían aprendido lo que se esperaba de ellos (por lo menos en lectura en inglés, matemáticas y ciencias) a cambio de un diploma de escuela superior. Esto conllevaba eliminar la brecha histórica de aprovechamiento académico entre distintos subgrupos de estudiantes por razón de raza, etnia, condición económica, dominio del inglés, discapacidad o ser migrante. Para lograr este objetivo, cada estado o territorio (en el caso de Puerto Rico) tenía que implantar cinco medidas.

La primera medida era que cada estado (y Puerto Rico) tenía que determinar y supervisar el nivel de progreso anual necesario que cada escuela y distrito bajo su jurisdicción tendría que lograr para hacer efectiva dicha garantía en el plazo estipulado arbitrariamente de 12 años. Esto se conoció como el “Annual Yearly Progress” (AYP). Dicho progreso anual se computaría cada año conforme al nivel de progreso logrado. Mientras menor fuera el logro en un determinado año, mayor sería el nivel de logro para el siguiente año, y así sucesivamente.

La segunda medida requería que cada estado (y Puerto Rico) rastreara separadamente el progreso anual de los estudiantes conforme a los subgrupos mencionados, para auscultar si se cumplía con el progreso anual estipulado, cuánto faltaba por lograr y si las brechas en aprovechamiento entre los subgrupos se reducía o no. Para que una escuela o distrito cumpliera, tenía que demostrar, también, que había logrado el nivel de progreso necesario en cada uno de los subgrupos. Bastaría con que en uno de estos no se lograra para que se entendiera que la escuela o distrito no había cumplido su cometido, se anunciara públicamente que era una escuela de bajo rendimiento académico y se le sujetara, a partir del segundo año, a un plan estricto de mejoramiento.

Según la tercera medida, cada estado (y Puerto Rico) tenía que instaurar medidas correctivas y progresivamente punitivas para aquellos distritos y escuelas que no pudieran demostrar suficiente progreso anual en cualquiera de los subgrupos en un periodo de 6 años. Esto podría conllevar que la escuela o distrito pudiera ser puesto en sindicatura por la agencia estatal de educación (SEA), privatizada su gerencia, reemplazada gran parte de su personal docente y administrativo, cerrada o reabierta como si fuera una escuela “charter”, o reorganizada de alguna otra manera.

Con la cuarta medida, cada estado (y Puerto Rico) tenía que establecer un sistema uniforme de evaluación académica que incluyera estándares “rigurosos” de contenido y ejecución por nivel en disciplinas medulares (inglés, matemáticas y luego ciencias) con sus correspondientes exámenes estandarizados a nivel estatal. Estas pruebas deberían poder medir el rendimiento académico de los estudiantes a nivel individual y por subgrupo en varios grados. Se estipuló que los exámenes de inglés y matemáticas serían obligatorios (95% de asistencia requerido); que cada estado sería responsable de desarrollarlos y administrarlos, sujeto a la aprobación del DEF, y que se ofrecerían en los grados de 3 a 8 y 10 u 11. Los de ciencia se ofrecerían en los grados de 4 a 8 y 11. Cada estado podría determinar el nivel de rigurosidad de los estándares, así como el nivel mínimo de competencia requerido para otorgar el diploma de escuela superior. No obstante, se haría hincapié en la deseabilidad de que los estándares y sus correspondientes exámenes fueran equivalentes y que se contrastaran con

los resultados de los exámenes nacionales bianuales de la National Assessment for Educational Progress (NAEP).

Según la quinta medida, el estado (o Puerto Rico) tenía que recopilar, analizar y publicar cada año los resultados de los exámenes estatales, así como el nivel de progreso anual que cada estudiante y escuela alcanzara desglosado por área de contenido y subgrupo estudiantil. Esto se haría tanto para consumo interno del gobierno federal, el gobierno estatal, el distrito escolar y la escuela, así como para consumo de los maestros, padres y público en general. A esto se le conocería como el “Annual Report Card”.

A esta primera agenda de cambio se le añadieron dos grandes retos adicionales: mejorar significativamente la tasa de retención escolar y la tasa de graduación de escuela superior, aunque no se le establecieron estándares de ejecución con los que se pudiera inspeccionar el progreso alcanzado y exigir que rindieran cuentas.

Segunda agenda: Mejorar la calidad, preparación y liderato de los maestros y directores escolares

La segunda agenda de cambio bajo la Ley NCLB tenía que ver con los maestros y directores escolares. Se acordó exigirles a los estados que *todos* los estudiantes tuvieran maestros “altamente cualificados”. Esto tenía tres partes. Primero, se tenía que mejorar el perfil profesional de los maestros. Segundo, se tenía que acelerar la contratación de maestros debidamente certificados en las áreas de difícil reclutamiento (ej. matemáticas, ciencias, educación especial, inglés como segundo idioma). Tercero, sería necesario reclutar maestros con experiencia y competencia en aquellas escuelas con estudiantes de familias de bajos ingresos y estudiantes minoritarios (con especial atención a los africano-americanos e hispanos), o sujetas a un plan de mejoramiento.

Para llevar a cabo estas tres partes, cada estado tenía, a su vez, que revisar sus procesos de certificación o licenciamiento, reclutamiento, y evaluación de maestros y directores escolares. En el caso de los maestros, se especificó que ellos tendrían que demostrar dominio en las materias de estudio que procuraban enseñar mediante la aprobación de un examen otorgado por el estado; completando cursos a nivel universitario, o una combinación de estos y experiencia. El estado tenía, además, que crear o facilitar

rutas alternas flexibles para certificar y reclutar profesionales de otras áreas (particularmente en matemáticas y ciencias) para la carrera del magisterio. Pero, principalmente, cada estado tenía que reformar la manera en que se evaluarían a los maestros para efectos de retención, traslado, promoción, incentivos especiales y mejoramiento profesional. En este caso, quedó claro que lo que se pretendía era usar los resultados de los estudiantes en los exámenes estatales de aprovechamiento académico para evaluar a los maestros.

Tercera agenda: Los padres como consumidores del sistema y de las opciones educativas

La tercera agenda de cambio bajo la Ley NCLB consistía en requerir a cada estado, y Puerto Rico, que tuviera que proveer a los padres opciones (*Choice*) para ayudar a que sus hijos pudieran lograr el aprovechamiento académico que se esperaría de ellos. Se pretendía, con esto, involucrar a los padres en la educación de sus hijos como “consumidores” en el sistema, listos para abogar ante la escuela, el distrito escolar o el gobierno estatal por los intereses de sus hijos. Para ello, la ley contemplaba que cada estado tendría que informar a los padres sobre los resultados de sus hijos en los exámenes y darles la opción de solicitar admisión a una escuela “charter” o especializada (si la hubiese y si hubiera cupo). En el caso de que sus hijos estuvieran en una escuela sujeta a un plan de mejoramiento, los padres podrían exigir que sus hijos recibieran ayudas suplementarias (tutorías) si la necesitaran o trasladar a sus hijos a una escuela de alto rendimiento (si la hubiese y hubiera cupo).

Cuarta agenda: Mayor participación del sector privado en la educación pública

La cuarta agenda de cambio consistía en expandir la participación del sector privado (con o sin fines de lucro) en la provisión de servicios directos, de apoyo técnico, o de asesoría académica o gerencial, con la idea de producir una mayor eficiencia, disciplina organizacional y maximización de los recursos fiscales en el sector público escolar.

Para implantar esta cuarta agenda se tomarían tres medidas. La primera consistía en crear un ambiente de “competencia” que

promoviera legislación y proveyera apoyo político y financiero para que los estados crearan o expandieran escuelas “charter”, programas de vales educativos o créditos contributivos. La segunda medida consistía en encomendar, como parte integral de la ley federal, la provisión de ayuda suplementaria para estudiantes, así como la reestructuración de escuelas rezagadas a entidades externas al distrito escolar. En el caso de las ayudas suplementarias, estas no podrían ser provistas por el mismo distrito en donde radicaba la escuela rezagada, forzando así a tener que contratar los servicios. Por su parte, la reestructuración disponía para que la gerencia escolar pudiera ser privatizada. Además, se había establecido específicamente como otra opción reabrir como si fuera una escuela “charter.” La tercera medida consistía en incrementar la participación e inversión de entidades corporativas (con o sin fines de lucro) en la producción y desarrollo de exámenes estandarizados, materiales curriculares, servicios profesionales de asesoría gerencial, programas de desarrollo profesional, programas de tutorías a estudiantes y hasta de apoyo a la investigación. También se alentaría a las fundaciones nacionales a que financiaran proyectos complementarios que influyeran la opinión pública y a los responsables por establecer la política pública educativa tanto al nivel estatal como federal.

Quinta agenda: Enfoque cientificista

La quinta agenda de cambio era concentrar los recursos federales en programas y prácticas que demostraran causa y efecto. Dicha agenda también contaba con tres medidas. Primero, insistir que las prácticas pedagógicas y de evaluación fueran validadas científicamente por entidades y expertos reconocidos. Segundo, denotar una marcada preferencia por apoyar estudios cuantitativos experimentales y cuasi-experimentales, así como estudios longitudinales que requirieran una base masiva de datos recopilados por el gobierno federal o los estados. Tercero, diseminar dichas investigaciones para que informaran la práctica en las escuelas y distritos (“What Works”).

Estas cinco agendas de cambio se implantaron entre 2002 y 2008 en los estados y Puerto Rico con relativo éxito. Si bien la relación con los estados fue inicialmente un tanto tensa y controversial, ya para 2008 la relación había cambiado un tanto gracias a la

cooperación de los gobernadores y comisionados estatales de educación que abogaban por un mayor grado de uniformidad o equivalencia en los estándares de inglés, matemáticas y ciencias; los exámenes estandarizados, y los indicadores de aprovechamiento académico. También abogaban por un mayor grado de flexibilidad en la implantación de los aspectos más álgidos de la ley, en particular, tener que continuar siendo evaluados en cuanto a objetivos inalcanzables, en la manera de computar los plazos anuales de progreso, en la rigidez de las medidas punitivas y en el uso de ciertos fondos bajo Título 1. Algunos estados más grandes, como California y Texas, dieron signos de reclamar mayor autonomía en la toma de decisiones sobre el rumbo que querían seguir, mientras que otros, con mayor o menor éxito, continuaron inmersos en el cumplimiento fiel de la ley y sus agendas de cambio. Puerto Rico fue uno de los que trataron de cumplir a pesar de un historial de problemas crónicos de administración y control fiscal en los programas federales.

Continuidad y ajustes a las agendas de cambio bajo la administración de Obama/Duncan

En 2009, el recién electo presidente Obama decidió continuar con las agendas de cambio aquí descritas, a pesar de haber dado la impresión en la campaña eleccionaria de lo contrario. Para Obama y su Secretario de Educación, Arne Duncan, la ley NCLB requería de unos ajustes importantes pero no de un cambio radical en dirección. Fueron seis los ajustes que se implantaron.

El primer ajuste consistió en modular los objetivos principales de la ley, tanto en enfoque, como en el plazo para desviar la atención sobre lo absurdo que había sido exigir cuentas e imponer penalidades rígidas y estrictas sobre un objetivo que, a todas luces, era inalcanzable (100% de aprovechamiento para el año 2013-14), y sobre el fracaso de la ley, los estados y el gobierno federal en no haber eliminado o reducido significativamente las brechas históricas de aprovechamiento académico entre los distintos subgrupos, en particular por razón de raza y etnia. A tales fines, la administración cambió el enfoque, aludiendo al ya trillado, pero aún efectivo, discurso sobre la importancia estratégica que se le ha asignado a la educación para la seguridad y defensa nacional, y a la creencia de

que es necesario e indispensable que los Estados Unidos no solo continúe siendo, sino que despunte como el principal competidor económico frente a los demás países posindustrializados.

Así pues, de la máxima original de que “ningún niño se quede rezagado”, pasamos a otra con un tono más positivo y familiar, pero también específico y susceptible de indicadores cuantificables: lograr una población mejor preparada y educada para mantenernos al frente en el mundo del siglo 21. Para ello, sería necesario: a) que cada estudiante pueda graduarse de escuela superior listo para llevar a cabo estudios universitarios o una carrera, sin importar el nivel de ingresos, raza, etnia, lengua o discapacidad; b) que la tasa de retención estudiantil fuera de, por lo menos, 90% con atención principal a los africano-americanos e hispanos; y c) que la proporción de graduandos a nivel universitario fuera la más alta en el mundo. En cuanto al plazo, el cumplimiento con estos objetivos revisados se extendería de 2014 a 2020.

El segundo ajuste tenía que ver con el desarrollo de los sistemas de rendimiento de cuentas. Se determinó que, con los nuevos objetivos, sería necesario que cada estado revisara, alineara y usara, de manera más eficiente y efectiva, sus estándares y exámenes en las áreas de inglés (español, en el caso de Puerto Rico) y matemáticas. De igual manera, se aprovechó el hecho de que la mayoría de los estados habían adoptado o usado como referencia los estándares medulares comunes (“Common Core State Standards”) propuestos por el Consejo de Comisionados Estatales de Educación (CCSSO) en colaboración con la Asociación Nacional de Gobernadores (NGA). Con tal motivo se apoyaron dos consorcios de estados que habían acordado usar los mismos estándares, desarrollar e implantar unos exámenes comunes y establecer métricas interestatales. Estos son: el Partnership for Assessment of Readiness for College and Careers (PARCC) y el Smarter Balanced Assessment Consortium (SBAC). Los exámenes confeccionados por estos dos consorcios serían ofrecidos a millones de estudiantes y permitiría que los sistemas de rendimiento de cuentas pudieran ser interoperables, facilitando con ello los análisis a nivel interestatal o, inclusive, a nivel nacional eventualmente.

Para que los estados pudieran mejorar el uso efectivo de los datos que recopilaban en las escuelas, el DEF duplicó el número

de estados y territorios participantes, en un proyecto que, desde 2005, procura que todos desarrollen e institucionalicen sistemas de datos e información longitudinales que sean interoperables, confiables, precisos y eficientes. Los récords individuales de cada estudiante serían parte integral del banco de datos en estos sistemas de información. Su uso serviría para promover la toma de decisiones e investigaciones científicas relativas a las ejecutorias de los estudiantes, maestros, administradores y las escuelas. También, servirían para desarrollar una nueva generación de materiales educativos virtuales, interactivos, intuitivos y predictivos que facilitarían la enseñanza diferenciada. Dicho proyecto federal (State Longitudinal Data Systems: SDLS) incluiría una segunda fase, en la que se conformaría la articulación con el sistema de información y datos del sistema universitario público en cada estado. En el caso de Puerto Rico, se trataría del sistema de información de la Universidad de Puerto Rico (UPR). Al presente, 47 estados y Puerto Rico están completando sus sistemas.¹

El tercer ajuste en la agenda de cambios de la ley NCLB tenía que ver con los maestros. En la agenda original se había pretendido que todos los maestros en Estados Unidos estuvieran “altamente cualificados” para el 2005-6, lo cual no sucedió tanto allá como en Puerto Rico. Por lo tanto, se decidió continuar requiriendo que los estados revisaran las cualificaciones profesionales para ser docente y se presionó a las agencias acreditadoras profesionales para que desarrollaran estándares nacionales. Pero, a partir de 2007, se decidió cambiar el énfasis e insistir en la evaluación de la “efectividad” del educador en la enseñanza usando como referencia los resultados de sus estudiantes en los exámenes estatales. Para ello, se decidió presionar a los estados (y a Puerto Rico) para que insistieran en que un por ciento (entre un 20% a un 50%) de la evaluación de los maestros dependiera de los resultados de sus estudiantes en los exámenes. Al día de hoy, 43 estados y Puerto Rico así lo han hecho, acordando revisar los procesos de evaluación sobre la marcha.²

El cuarto ajuste importante tenía que ver con la reestructuración de las escuelas con un historial crónico de bajo rendimiento académico. Con tantas de ellas en planes de mejoramiento para 2009, se entendió que lo más prudente era actuar de manera

decisiva y hacer que los estados aceleraran la reestructuración del 5% de sus escuelas comenzando con aquellas que tenían el peor récord crónico de bajo rendimiento académico. A estas se les clasificaría como Escuelas “Prioridad”. También, se requirió a los estados que se enfocaran en el próximo 10% de las escuelas que habrían podido ser clasificadas como tal, dependiendo de sus ejecutorias. Las escuelas prioridad caerían bajo la supervisión *directa* de la Agencia Estatal de Educación (SEA), en vez de un distrito local (LEA). En el caso de Puerto Rico, estas escuelas quedarían directamente bajo la supervisión de la Administración Central del DEPR en su función de Agencia Estatal de Educación (SEA).

El quinto ajuste conllevaba *acelerar* la expansión que había comenzado ya del sector privado, aumentando significativamente los recursos financieros y facilitando las intervenciones y participación a gran escala a nivel estatal y nacional simultáneamente en cuatro áreas: en la producción y administración de exámenes alineados a los nuevos estándares medulares comunes que cada estado había aprobado; en la producción de materiales didácticos para el salón de clases y para proyectos de desarrollo profesional; en la reestructuración de escuelas tradicionales que permanecían estancadas en su rendimiento académico por subgrupos, a pesar de varias intervenciones, y en la expansión separada de escuelas “charters”. Sobre esta última, la nueva administración al mando del DEF ejerció presión para que aquellas jurisdicciones que no tuvieran legislación que autorizara su creación (como Puerto Rico) así lo hicieran. Ya veremos más adelante cuál ha sido la experiencia de Puerto Rico con esto.

Para implantar estos cinco ajustes, la administración de Obama aprovechó la crisis fiscal producida por la gran recesión de 2008 para acrecentar el activismo protagónico y la influencia del DEF frente a los gobiernos estatales. Con el fin de amortiguar el impacto nocivo que la recesión iba a tener sobre las escuelas y distritos escolares, se asignaron aproximadamente \$100 billones en 4 años a cambio de que los estados aceptaran cumplir con la nueva agenda. De estos, aproximadamente \$95 billones se utilizaron para sufragar gastos operacionales (en particular, para retener maestros) y para llevar a cabo mejoras físicas en las escuelas. De los restantes fondos, \$4.35 billones se usaron para financiar el

Race to the Top Fund (RTTF), un nuevo programa federal competitivo de incentivos para recompensar a aquellos estados que ya cumplieran con la nueva agenda de cambio. Estos fondos se usarían para que los estados seleccionados pudieran adelantar, consolidar o expandir sus iniciativas locales.³ A estos fondos se le añadieron otros \$3.5 billones que se destinaron para el Programa de Ayuda Suplementaria (SIG). Puerto Rico logró beneficiarse de estos últimos, pero no cualificó para los fondos del RTTF.

La administración de Obama también aprovechó la ocasión para anunciar que la Ley NCLB debía ser revisada a tenor con la nueva agenda de cambio. Dicho intento legislativo ante el Congreso durante 2010-11 no prosperó, por lo que en septiembre de 2011 la administración declaró que, en virtud de sus poderes ejecutivos, comenzaría a conferir, para el año lectivo 2012-13, una exención a varias disposiciones de la ley NCLB, así como un mayor grado de flexibilidad fiscal y administrativo a aquellos estados y territorios que presentaran un plan en el que se detallara qué, cuándo y cómo harían para implantar las agendas de cambio estipuladas. Dicho plan, una vez aprobado por el DEF, dictaminaría la relación entre el estado (en este caso Puerto Rico) y la agencia en lo que se lograba revisar la ley. El presidente Obama aclaró que su prioridad era lograr la reautorización de la ley y que los susodichos planes de flexibilidad eran necesarios, mientras tanto, para atemperar la ley a la nueva agenda.

Para julio de 2015, 43 estados, Puerto Rico y Washington D.C. habían aceptado, y el DEF había refrendado sus planes de flexibilidad. Para septiembre de 2015, ambas cámaras legislativas en el Congreso habían aprobado revisiones a la ley y estaban en el proceso inicial de negociaciones con el fin de lograr un consenso bicameral y bipartita. Falta por ver si lo que surja del Congreso concuerda con las expectativas de la administración Obama y cómo afectará finalmente a los estados y Puerto Rico.

■ Impacto de la Ley NCLB en Puerto Rico, 2001-15

Arreglos para atemperar la NLCB a Puerto Rico, 2002-08

Con el advenimiento de la Ley NCLB en Puerto Rico en 2002-03, una nueva iniciativa de federalización azotó a la educación pública en Puerto Rico. La legislación impuso una serie de exigencias sobre

los cuales Puerto Rico se vio conminado a tener que reorientar sus objetivos y prioridades.

Con relación a la primera agenda de cambio, Puerto Rico no tuvo más remedio que acatar las metas inalcanzables de hacer que el 100% de sus estudiantes demostrara, para 2013-14, el nivel mínimo establecido en lectura, matemáticas y ciencias para poder graduarse de escuela superior. Además, tuvo que comprometerse a reducir o eliminar las brechas de aprovechamiento por razón de idioma, raza, etnia, condición económica y discapacidad. Para ello, tuvo que hacer tres ajustes sustantivos para atemperar los objetivos de la ley al contexto político, cultural y educativo de la isla y tres adicionales para atender diversos aspectos de las agendas de la ley.

Primer ajuste: El español como el idioma primario de enseñanza en Puerto Rico

Primero que nada, el DEF reconoció que, distinto al resto de los Estados Unidos, en Puerto Rico el español, y no el inglés, es el idioma primario de enseñanza y que, por ende, Puerto Rico sería la única jurisdicción en los Estados Unidos donde la Ley NCLB no requeriría de un mínimo de competencia en inglés para graduarse de escuela superior y proseguir estudios universitarios. Se transó que se requiriera un mínimo de competencia con respecto al español, por lo que se exigió que el DEPR desarrollara los estándares y exámenes correspondientes que normalmente se habrían requerido para inglés.

Con respecto al inglés, se acordó que se desarrollaran estándares para inglés como segundo idioma y que, para efectos de rendimiento de cuentas, los estudiantes demostraran competencia en el examen correspondiente al octavo grado. Los estudiantes en undécimo grado también serían examinados, pero no para efectos de graduación. Además, se acordó que los exámenes de matemáticas y ciencias se ofrecerían en español. Esto impidió que Puerto Rico pudiera participar en uno de los dos consorcios estatales de exámenes (PARCC y SBAC) que el DEF había decidido apoyar. Finalmente, se hizo énfasis en que uno de los subgrupos sobre los cuales se tendría que rendir cuentas constara de aquellos estudiantes cuyo dominio del español fuera limitado según

demostrado por los resultados en los exámenes que Puerto Rico hubiera desarrollado.

Segundo ajuste: El asunto de la neutralidad racial y étnica en Puerto Rico y los subgrupos

También, el DEF aceptó que Puerto Rico fuera la única jurisdicción en los Estados Unidos donde no se reconociera, para efectos de la ley, que haya una brecha académica entre blancos y negros. Se aceptó que los grupos de minorías raciales y étnicas en la isla no se configuraran de la misma manera que en el resto de los Estados Unidos, a pesar de que, en el Censo 2000, 19.6% de la población no se identificó como “blanca”.⁴ Así pues, para efectos de la Ley NCLB, el DEF aceptó que los subgrupos en Puerto Rico por razón de raza o etnia se configuraran de la siguiente manera: estudiantes puertorriqueños, hispanos (no puertorriqueños), blancos no hispanos, y de otro origen.

Conforme a los ajustes por idioma y por raza-etnia, el DEF estuvo de acuerdo en que el DEPR recopilara datos y tomara decisiones en conjunto y por separado según los siguientes siete subgrupos de estudiantes:

1. con un limitado dominio del español (LSP),
2. puertorriqueños,
3. hispanos (no puertorriqueños),
4. blancos no hispanos,
5. de otro origen,
6. con discapacidades,
7. económicamente desfavorecidos.

De estos, los dos subgrupos en los que hace sentido hacer comparaciones tanto dentro de Puerto Rico como con otras jurisdicciones en los Estados Unidos son los subgrupos por discapacidad y por ser de escasos recursos económicos. En la medida en que el DEPR no recopila datos por raza o etnia, no es posible analizar si existe una brecha o no en el aprovechamiento académico de grupos minoritarios en la isla. Por ende, la Ley NCLB localmente no cumple con los objetivos que conllevan implicaciones constitucionales. No obstante, las desagregaciones de datos por discapacidad y por condición económica son importantes porque, en Puerto Rico, aproximadamente un tercio (34%) de la población

estudiantil exhibe discapacidad; el nivel de pobreza es de alrededor de la mitad (47-52%), mucho mayor que la de cualquier estado en los Estados Unidos; el 99% de las escuelas reciben fondos de T.1, y los padres de aproximadamente una cuarta parte de la población estudiantil han optado por matricular a sus hijos en escuelas privadas. Dada la crisis fiscal que Puerto Rico sufre en estos momentos, la pregunta no es cuántos del sector público se marcharán al sector privado, sino al revés: cuántos del sector privado ingresarán al sector público.

Tercer ajuste: La participación de Puerto Rico en las pruebas del NAEP y PISA

La Ley NCLB requirió que, a partir de 2002-03, todos los estados y Puerto Rico participaran en los exámenes administrados, cada dos años, por la National Assessment of Educational Progress (NAEP) para cuarto y octavo grado en inglés y matemáticas. Para Puerto Rico, esto implicaba participar en estos exámenes por primera vez ya que, hasta la fecha, se le había eximido por razón del idioma. Se acordó continuar con la exención para efectos del examen de inglés, pero no para el de matemáticas. Este último se ofrecería en español, lo cual se hizo en 2003, 2005 y 2007 con resultados pésimos, por lo que en 2008 se acordó no ofrecer el examen en 2009 y estudiar el asunto más a fondo con el fin de situar, en la escala NAEP, los resultados de Puerto Rico y compararlos con los resultados nacionales. El examen revisado se ofreció en 2011 y repetido en 2013 con relativo éxito⁵, pero, hasta la fecha, ha impedido que los resultados del examen que el NAEP administra en Puerto Rico se informe y analice junto a los de los otros estados, y que los puertorriqueños en la isla no se incluyan en la muestra nacional. El examen se volvió a ofrecer en 2015 de igual forma.

Aunque la Ley NCLB no lo ordena, como en el caso del NAEP, se optó por revisar los estándares y exámenes locales de matemáticas para que fueran comparables, en rigor, con estándares nacionales y que hubiera correspondencia con los exámenes otorgados por el Program for International Student Assessment (PISA) coordinado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Los estándares y sus correspondientes exámenes en Puerto Rico se revisaron en 2007-08 para que fueran

comparables con los estándares medulares comunes conformados por el CCSSO.

Cuarto ajuste: Prioridad a la preparación de maestros

Con respecto a la preparación de maestros, en 2007-08 el DEPR completó la revisión de los estándares profesionales para la certificación de maestros. Se usó como referencia los estándares del National Board of Professional Standards for Teachers (NBPTS), así como los del Interstate New Teacher Assessment and Support Consortium (InTASC). También, se desarrolló el Perfil de Directores Escolares de Puerto Rico.

Con respecto a la certificación de maestros, se logró reportar, por primera vez en 2007-08, que el 88% de ellos estaban debidamente certificados en sus áreas de contenido. Matemáticas y español eran las más altas, mientras que ciencias, educación especial e inglés, las más bajas (PRDOE, 2008). Dado el pésimo resultado en las pruebas de matemáticas y español reportadas para ese mismo año, todo parecía indicar que el problema no era tanto la falta de cualificaciones, sino más bien de efectividad, tal y como el DEF planteaba a nivel nacional.

Tampoco se logró adelantar mucho la reforma que se promovía desde el nivel federal en el área de la evaluación de maestros dado que ya estaba regido por reglamento y que apenas se había logrado desarrollar nuevos estándares y exámenes de aprovechamiento. Lo que sí se planteó fue solicitar a las instituciones universitarias que subieran el promedio de notas para graduación de 2.5 a 3.0, lo cual tampoco se logró de inmediato, retrasando su vigencia al 2011-12 y luego al 2013-14.

Quinto ajuste: Los padres como consumidores del sistema y las opciones educativas

Con respecto a la agenda de cambio relativa a los padres en Puerto Rico, tampoco se logró mucho conforme a los requerimientos de la ley NCLB. Por ejemplo, los informes escolares de aprovechamiento académico que se habían prometido no se pudieron hacer.

La idea de involucrar a los padres en los asuntos de gobierno de las escuelas, la cual había sido objeto de la Ley 68 de 1990, la Ley 18 de 1993 y luego la ley 149 de 1999, también se quedó realmente sobre el tintero. Estas leyes introdujeron, en Puerto Rico,

la idea de las Escuelas de la Comunidad y un Consejo Escolar como parte de un movimiento de reforma educativa impulsada por los estados para descentralizar y dar mayor participación a los maestros, los padres y la comunidad (*site based management*). En dicho movimiento, se favorecía devolver a las escuelas una mayor autonomía fiscal, administrativa y operacional a través de unas juntas escolares y mayor autoridad administrativa al director de la escuela. No prosperó en los Estados Unidos y Puerto Rico por las mismas razones: los esfuerzos por descentralizar no se entendieron bien, no fueron sinceros o no fueron implantados con los apoyos necesarios. Los directores escolares no tenían suficiente control operacional de los presupuestos y suficiente autoridad ejecutiva para darle curso a las decisiones que se tomaran. La carga de trabajo adicional resultaba, en muchas ocasiones, abrumadora tanto para los directores como para los maestros.

La opción de los padres trasladar a estudiantes rezagados de una escuela a otra con un mejor récord de aprovechamiento académico tampoco se dio a pesar de que la ley federal permitía sufragar los costos de transportación para estos casos. Lo que sí se implantó temprano (2002-03), sin embargo, fue el programa de SIG, en particular para ofrecer servicios de tutorías a estudiantes rezagados en escuelas rezagadas, pero esto fue en parte porque se trataba de un mandato federal impuesto que conllevaba el gasto de hasta un 20% de los fondos asignados a Título 1 y la contratación de entidades externas a la escuelas y el departamento.

Sexto ajuste: La ampliación del sector privado en la educación pública

La mayor expansión del sector privado en el periodo de 2002 a 2008 se dio precisamente a través del programa de SIG. En adición al mandato de proveer esos servicios de apoyo al estudiante, la ley también estipulaba que dichos servicios tenían que ser brindados por una entidad pública o privada ajena a la escuela y distrito. Esto resultó en la contratación de docenas de compañías, muchas creadas de la nada en Puerto Rico. El gasto fue considerablemente alto e inefectivo. Se gastaron aproximadamente \$626 millones entre 2002-03 y 2008-09, comenzando, en el primer año, con una asignación de \$67 millones para tutorías y terminando el periodo

con una asignación de \$114.4 millones. Estas contrataciones se hicieron sin mucho rigor en el otorgamiento de los contratos y con poca supervisión de los servicios que se prestaron. Durante la administración del entonces Secretario de Educación, Rafael Aragunde, se logró una mayor fiscalización, pero las irregularidades continuaron.

En este periodo, también se resolvió un conflicto que se generó con el DEF en 2007 como resultado de los intentos, en 1994 y 1999 de la administración del entonces gobernador Pedro Rosselló, de tratar a las recién creadas escuelas de la comunidad bajo la Ley 18 de 1993 como escuelas “charters” en Puerto Rico. Como en dicha ley se les confería autonomía académica, fiscal y administrativa, el DEPR (buscando fondos federales para apoyar estas escuelas) convenció al DEF, por lo que, en 1996, recibió \$4.3 millones del Charter School Program, un programa creado en 1994 por la administración del entonces presidente Clinton para estimular el desarrollo de este nuevo modelo híbrido de escuela pública en los Estados Unidos. Un mes antes de aprobarse la Ley 149 de 1999, el DEPR volvió a solicitar fondos del mismo programa y recibió \$5.8 millones adicionales para los mismos fines. En septiembre de 2007, a Rafael Aragunde también le tocó lidiar con la auditoría federal, que exigió la devolución de aproximadamente \$5 millones de los fondos otorgados en 1999. La auditoría reveló que la ley 149 de 1999 había reducido significativamente el nivel de autonomía que las escuelas de la comunidad tenían bajo la Ley 18 de 1993, lo que hacía al DEPR inelegible para recibir y usar fondos provenientes del referido programa federal (Shultz, 2007). Se cerraba así la consideración de las escuelas de la comunidad como “charters” en Puerto Rico.

Arreglos durante la administración del gobernador Fortuño:
2009-2012

Con la crisis fiscal en Puerto Rico agudizada por la recesión de 2008, y para poder acceder los fondos de la Ley de Reinversión y Estímulo Económico Federal (ARRA por sus siglas en inglés) de 2009, el entonces recién electo gobernador de Puerto Rico, Luis Fortuño, se comprometió, el 1 de mayo de 2009, a cumplir con la agenda revisada de cambios que Obama había adoptado. El gobierno federal le aumentaría significativamente el

financiamiento a condición de que aceptara cambiar la forma en que, hasta ahora, el DEPR se había conducido. El gobierno estatal, el cual se hallaba en serios apuros y ansioso por la crisis fiscal, trataría de poner el sistema en orden mediante políticas y normativas que sirvieran para dismantelar todo aquello que impidiera llevar a cabo la agenda federal, regular todo aquello que se entendiera que era necesario crear por ley para facilitar la agenda, facilitar y expandir la privatización de los servicios, contener o abaratar los costos de ejecución, e imponer una rigurosa disciplina y austeridad fiscal. Se actuaba bajo la creencia de que, si bien habría interrupciones mayores al principio, al cabo de un tiempo la situación daría signos de mejorar.

Así pues, el 9 de diciembre de 2009, el DEPR sometió una revisión del plan original de Rendimiento de Cuentas preparado en 2003 por la administración de la entonces gobernadora Sila Calderón y su Secretario de Educación, César Rey. En dicha revisión, se especificaban las acciones a seguir que aún no se habían completado y que se consideraban como esenciales para cumplir con la nueva agenda. De estas, vale resaltar las siguientes cuatro: 1) la implantación final de un sistema de rendición de cuentas eficiente, que incluía el desarrollo de un sistema longitudinal de datos interoperable; 2) la evaluación de maestros y directores escolares basado en los resultados de los exámenes de los estudiantes; 3) la producción y distribución de los “report cards” de los estudiantes, y 4) la articulación con el sistema universitario público.

De conformidad con las iniciativas de la administración de Obama, el 25 de febrero de 2011, el DEPR sometió una nueva solicitud para utilizar los fondos de SIG con el propósito de apoyar el 5% más bajo de las escuelas con planes de mejoramiento. El 14 de diciembre de 2011, sometió la primera petición al DEF para desarrollar el sistema longitudinal de datos, y el 6 de septiembre de 2012 se sometió el Plan de Flexibilidad de Puerto Rico. Este último fue aprobado un mes más tarde, sujeto a una revisión posterior. De las cuatro acciones a seguir arriba mencionadas, en todas se reportaba el progreso obtenido, pero no su cumplimiento a cabalidad como se deseaba.

Para procurar una mayor participación del sector privado en la educación pública, la administración de Fortuño dio luz verde

a cuatro iniciativas que sirvieron de plataforma para expandir la acción privada en la educación pública del país. La primera tuvo que ver con la ley 29 del 8 de junio de 2009, conocida como “La Ley de Alianzas Público-Privadas de Puerto Rico”, con la cual se le dio curso a proyectos de modernización de escuelas dirigidos a mejorar la condición física. Dicho programa comenzó en el año 2010 y llegó a impactar a 81 escuelas. El financiamiento provino del sector público, en su mayoría, a través de los Bonos Calificados de Construcción de Escuelas (QSCB, por sus siglas en inglés) autorizados bajo la Ley de Reinversión y Estímulo Económico Federal (ARRA, por sus siglas en inglés) de 2009. Con los fondos que quedaron disponibles, se inició una segunda, conocida como “Escuelas de Primera”. En junio de 2010, se llevó a cabo una evaluación general del entorno de escuelas en Puerto Rico y se presentó un nuevo enfoque en el uso del espacio físico en escuelas para el siglo 21, con el propósito de facilitar el entendimiento y fundamentos del Proyecto de Modernización. Se creó una lista de consorcios privados calificados para licitar los contratos del programa de escuelas para el siglo 21. Para el 14 de junio de 2011, se habían registrado 64 compañías en dicha lista (Autoridad para las Alianzas Público-Privadas de Puerto Rico, s.f.).

La segunda tuvo que ver con la Ley 1 del 31 de enero de 2011, para estimular las donaciones a fundaciones en Puerto Rico. Se enmendó la nueva ley de Renta Internas para que un individuo pudiera deducir hasta un 100% del total donado y hasta un límite del 50% del ingreso bruto ajustado.

La tercera iniciativa fue la continuación masiva del uso de firmas privadas bajo el programa federal del State Improvement Grant (SIG) que ya habíamos mencionado, al punto que, entre 2009-10 y 2012-13, se asignaron aproximadamente \$417 millones, mientras que la cantidad de escuelas en planes de mejoramiento y que requerían servicios de tutorías aumentó de 730 en 2008-09, a 1257 en 2010-11, y 1321 en 2012-13.

La cuarta fue, en realidad, la primera iniciativa que la administración de Fortuño desplegó como parte de lo que había comprometido a hacer en Puerto Rico. Se trataba de la presentación, por parte del entonces senador Roberto Arango, del Proyecto de Ley del Senado del 26 en diciembre de 2008 para adoptar la “Ley para

el Desarrollo de las Escuelas Charter en Puerto Rico”. En dicho proyecto de ley, se proveía para el desarrollo y establecimiento de estas escuelas; se especificaban dos tipos de escuelas “charter” que podrían autorizarse; se delineaban los procedimientos para el establecimiento y conversión de estas escuelas, y se aludía al contenido de la carta constitutiva de una escuela “charter”. En adición, se estipulaba la creación de una Junta Acreditadora Estatal de Escuelas “Charter”, así como la creación de un Fondo para el establecimiento de estas. Finalmente, se disponía en cuanto a los derechos adquiridos por los maestros de las escuelas públicas que enseñaran en dichas escuelas.

Este proyecto se abandonó tras una fuerte campaña de oposición de casi dos años organizada por el magisterio en Puerto Rico y que culminó con demostraciones públicas ante la visita a Puerto Rico del Secretario de Educación Federal, Arne Duncan, el 18 de octubre de 2011. Ante esa presión política, el entonces comisionado residente Pedro Pierluisi y el gobernador Fortuño manifestaron, en aquel momento histórico preeleccionario, que no apoyaban este tipo de escuelas en Puerto Rico de forma categórica (véase Arroyo, 2011).

No empuje a todas estas iniciativas para allegar nuevos fondos, ampliar la participación del sector privado empresarial y lograr la flexibilidad deseada, el entonces gobernador Fortuño no salió reelecto el 4 de noviembre de 2012, por lo que le tocaría a una nueva administración continuar con la revisión e implantación del recién aprobado Plan de Flexibilidad de Puerto Rico.

Continuidad y cambios durante la administración de
García Padilla: 2013-2015

El Plan de Transformación 2013-2018

En enero de 2013, la nueva administración en Puerto Rico entró en funciones, teniendo que hacerle frente a una agudización de la crisis fiscal. Rápidamente, la nueva administración comenzó un nuevo proceso local de revisión del plan de flexibilidad, sometiendo su versión al DEF el 10 de septiembre de 2013. En octubre-noviembre de ese año, el DEF aprobó el nuevo plan sujeto a que sometiera un plan final para desarrollar e implantar un sistema para la evaluación de los maestros y directores escolares que cumpliera con los

requerimientos de la ley. El DEPR aceptó. También aceptó que el DEF supervisara la implantación de los planes, sistemas e intervenciones detalladas en el plan (carta de Arne Duncan a Rafael Román Meléndez, 22 de octubre de 2013, p. 2). Así se hizo, por lo que el 10 de julio de 2015, el DEF anunció que a Puerto Rico⁶ se le había renovado su plan de flexibilidad por tres años adicionales. Por fin, Puerto Rico había elaborado y comenzado un plan alineado con cuatro de las agendas de cambio sujeto a las especificaciones y prioridades del DEF. Habían pasado casi seis años desde que el ex gobernador Fortuño se había comprometido a cumplir y tres desde que se había aprobado la primera versión del Plan de Flexibilidad en 2012. Con esta nueva extensión del plan, el DEPR estipuló implantar y consolidar las agendas de cambio en su totalidad.

Sobre los nuevos objetivos de la administración Obama/Duncan

El DEPR informó que Puerto Rico había cumplido con el objetivo de desarrollar estándares apropiados en español y matemáticas para proseguir estudios a nivel postsecundario o una carrera. También informó que los currículos y la forma de enseñanza se habían alineado con estos estándares y que se había comenzado a producir y desarrollar materiales didácticos en español, matemáticas, ciencias e inglés como segundo idioma. De igual forma, comunicó que ya se había plasmado un correspondiente plan de mejoramiento profesional para los maestros y directores escolares centrado en el trabajo en equipo y uso intenso de datos (*Professional Learning Communities*), en el desarrollo de currículo y planes uniforme (basado en el modelo de *Understanding by Design*), y en la provisión de talleres sobre liderato dirigidos a estandarizar la enseñanza y la administración en las escuelas.

También se reportó que la UPR había completado el proceso evaluativo por el cual certificaba que los estudiantes que cumplirían con los estándares según los resultados en los exámenes de español y matemáticas de undécimo grado no necesitarían de cursos remediales en ninguno de los recintos universitarios.

Sobre la implantación de un sistema interoperable de rendimiento de cuentas

Se acordaron cuatro sets de requerimientos. Primero, se aceptó generar objetivos anuales medibles (AMOs) para español y

matemáticas con el fin de reducir la brecha de aprovechamiento en conjunto y entre los subgrupos a la mitad (50%) en plazos iguales en un periodo de 6 años. Se acordó, además, no alterar las metas pautadas en 2010 para mejorar la tasa de graduación, aceptando con ello que, a partir del año escolar 2015-2016, cada estudiante y subgrupo tendría que lograr una tasa de crecimiento en los resultados de los exámenes de, por lo menos, un 2% anual. Esto representaba un cambio significativo ya que los resultados de los exámenes ahora se usarían para medir el aprovechamiento y el progreso *individual* de cada estudiante, que no se hacía.

A tales fines, los exámenes estandarizados se modificarían para medir el aprovechamiento y crecimiento académico de cada estudiante y subgrupo. Los resultados también acarrearían consecuencias: formarían parte de la nota final del curso. Aquellos estudiantes que fracasaran, tendrían que tomar un tiempo lectivo adicional, que extendería el año escolar por un periodo. Se anunció, además, que se preparaban nuevos exámenes para reflejar los cambios (META-PR), los cuales se ofrecerían a partir del año 2015-16 de forma escalonada hasta el año 2018-19, cuando todos se habrían institucionalizado. Se comenzaría con el examen piloto de español, que se administraría en el año 2015-16 y se institucionalizaría a partir del 2016-17. El examen piloto de inglés se ofrecería en 2016-17 y sería institucionalizado en 2017-18. Los exámenes pilotos de matemáticas y ciencias se ofrecerían en 2017-18 y se institucionalizarían el año entrante.

Segundo, se acordó que todas las escuelas de más bajo rendimiento, identificadas como “Prioridad”, tendrían que reestructurarse bajo la opción de Transformación dispuesta en el programa SIG. Esta opción conlleva la remoción del director de escuela y establecer un programa agresivo de apoyo técnico y de mejoramiento profesional para los maestros y directores escolares. De igual forma, las escuelas “Enfoque” también serían intervenidas con el fin de mejorar el desempeño de sus estudiantes, maestros y directores escolares. Cualquier otra escuela que no lograra sus objetivos anuales de desempeño o su tasa de graduación (en el caso de las escuelas del nivel secundario) por dos años consecutivos se le requeriría intervenciones específicas en sus planes de acción sujetas a una supervisión constante (monitoría) para asegurar

su eficacia. Con respecto a las escuelas de alto aprovechamiento académico (otro 5%), el DEPR se comprometía a recompensarlas mediante incentivos especiales o reconocimientos públicos, tanto en la prensa, como mediante carta a los padres.

Tercero, se convino crear una herramienta digitalizada (en vivo) de planificación (Planes Comprensivos Escolares Auténticos, PCEA) para ayudar a las escuelas a seleccionar las intervenciones y apoyos apropiados, con particular atención a las escuelas “Prioridad” y “Enfoque”, y otras que estuvieran en riesgo de caer en esas categorías. Este plan ahora incluiría el estudio de necesidades y los distintos apoyos diferenciados que se estimaren necesarios. Dichos planes serían aprobados por el nivel central. Después de todo, sobre el 90% de las escuelas habían estado bajo planes de mejoramiento, y de estas, más de la mitad llevaban cinco años o más sin mejoría apreciable, por lo que, según la ley NCLB, estaban próximas a ser radicalmente reorganizadas, no simplemente “transformadas”.

Cabe señalar aquí que, con el cambio en la manera de computar el progreso anual (AYP),⁷ se logró reportar una mejoría significativa curiosa en cuestión de un año. Según el Secretario de Educación, Román Meléndez, en el año escolar 2013-2014, 81 escuelas cumplieron con sus metas de progreso anual, y 91 lograron ser clasificadas como escuelas de “Excelencia”, conforme al Plan de Flexibilidad.⁸ Al año, en el 2014-15, 527 escuelas (40% del total de 1321) cumplieron sus metas y 113 lograron ser clasificadas como de Excelencia.⁹ Estos datos llaman la atención porque, bajo la anterior clasificación, ya se sabía que en el año 2012-13 habían 1321 escuelas (91%) en planes de mejoramiento y que, por lo menos, 681 llevaban ya, desde el 2011, 5 años o más sin mejoría, lo que las ponía en vías de ser reorganizadas radicalmente.

Cuarto, curiosamente el DEPR tuvo que aceptar la imposición de un evaluador externo con autoridad sobre el personal del nivel central y de los distritos para: a) formalizar los procesos de monitoreo y gerencia de gestión (*performance based management*) necesarios para implantar el plan de flexibilidad que el DEF aprobó; b) administrar y mejorar la capacidad a nivel estatal para recopilar, analizar y tomar decisiones basadas en datos recopilados, y c) identificar áreas clave donde se entienda necesario proveer apoyo gerencial y técnico.

Sobre las cualificaciones y efectividad de los maestros y directores escolares

Con respecto a los maestros, el DEF acordó hacer énfasis en mejorar la eficacia de los maestros y directores mediante la adopción de cuatro medidas. Primero, se determinó que la implantación, a nivel estatal, de un sistema centralizado de evaluación se completaría para el año escolar 2016-2017. Este sistema unitario usaría los resultados de los estudiantes en la nueva versión de los exámenes estatales. El proyecto piloto se llevaría a cabo en 2014-2015, se ampliaría en 2015-2016 y se institucionalizaría en 2016-17.

Segundo, se acordó que el DEPR reorganizaría su programa de desarrollo profesional para asegurar que sus actividades fueran dirigidas a mejorar el desempeño de los maestros y directores escolares según se desprendiera de las nuevas evaluaciones. Para ello, se especificó que estos adiestramientos se determinarían individualmente y que se deberían ofrecer en pequeños grupos. En adición, se acordó establecer una academia para desarrollar la capacidad de los directores escolares.

Tercero, se convino que el Departamento desarrollaría la capacidad para proveer información y asesoramiento técnico claro, oportuno y útil para a) identificar las necesidades y orientar el desarrollo profesional; b) reconocer y premiar a los educadores eficaces; y c) asegurar el acceso equitativo a educadores eficaces para los estudiantes de familias de bajos ingresos. Esto incluiría asesoramiento específico en cuanto a los sistemas y prácticas efectivas de enseñanza, análisis de datos sobre los estudiantes, participación de los padres, y planes individualizados de mejoramiento profesional.

Cuarto, Puerto Rico reportó que había creado un sistema en línea para recopilar información sobre los servicios proporcionados a las escuelas a nivel de distrito. Esta modificación aumentaría, según el DEPR, la eficiencia en las operaciones a nivel isla con la sistematización y automatización de procesos que previamente se llevaban a cabo mediante informes y documentos en papel o visitas físicas.

Sobre la participación de los padres como consumidores

El DEPR acordó presentar, en otoño de 2015, un plan, incluyendo un cronograma específico, en el que se especificaría cómo y cuándo

se informaría al público las tasas de admisión,¹⁰ retención y acumulación de crédito universitario en las universidades, así como otro plan para la actualización y publicación de los “report cards” a nivel del estado y local. Finalmente, se informó que el DEPR había decidido formalizar y ampliar el rol de una oficina de participación de padres a nivel central para proporcionar mejor comunicación con los padres y las partes interesadas, incluyendo a los padres de los subgrupos de estudiantes con dominio limitado del español y los estudiantes con discapacidades.

Sobre el uso y desarrollo de la investigación científica aplicada (What Works?)

Se acordó continuar con el desarrollo del sistema longitudinal de datos, asegurar que el programa intensivo de mejoramiento profesional usara investigaciones científicas como referencia, y que la toma de decisiones a todos los niveles dependiera del uso de datos confiables y oportunos. No se hizo mención alguna de promover la investigación pedagógica o institucional particular a Puerto Rico o de estimular la participación de los investigadores en el uso del SLDS, como reza la propuesta original del proyecto. No obstante, es necesario mencionar que Puerto Rico nuevamente participaría de las pruebas nacionales administradas por NAEP y de las de PISA, administradas por la OCDE en otoño de 2015, aunque no como parte de la muestra nacional, sino por separado.¹¹

Finalmente, el DEF aceptó que cualquier cambio al Plan de Flexibilidad debía contar con la *aprobación previa* del DEF y que la supervisión estricta del cumplimiento del plan sería constante y detallada, con el fin de asegurar su cumplimiento cabal y fiel a pesar de los cambios de administración que pudiera haber en Puerto Rico. Se le daba, pues, a la isla (así como a otros estados) una flexibilidad aparente para implantar una cultura educativa de medición y alinear el tercer distrito escolar más grande de los Estados Unidos con los dictámenes federales.

¿Faltaba algo aún por hacer?

Quedaban dos asuntos pendientes, el primero de especial interés para la administración de Obama, y el segundo, de especial interés para Puerto Rico. El primero consistía en autorizar, mediante legislación, la creación de escuelas “Charters” en Puerto Rico. La

segunda era reposicionar a la isla para ser elegible y competir por fondos adicionales del DEF. Puerto Rico no había podido competir en las tres rondas del programa federal *Race to the Top*, así como de los fondos federales destinados a financiar las escuelas “Charter”.

Faltaba, además, operacionalizar las tres opciones de reestructuración de escuelas que la ley NCLB y los nuevos dictámenes federales estipulaban en adición a la opción de Transformación que el DEPR había adoptado (como tantos otros estados). Estas tres opciones son: *Reorganización Radical* (“Turnaround”), en la que se remueve al principal y hasta un 50% del personal docente de la escuela; la opción de *Reapertura* (“Restart”), en la que se transfiere el control y personal de la escuela o la gerencia a otra entidad (pública o privada) ajena al distrito escolar, y el *Cierre* (“Closure”) de escuelas.

La opción de transformación ha sido la más común entre los estados y distritos. Esto se debe, en gran medida, a limitaciones en ciertos recursos, tales como no contar con suficientes directores u operadores de escuelas disponibles que tengan la preparación, interés y experiencia necesarias; no contar con la voluntad política del gobierno estatal de hacerle frente a la resistencia política, que bien pueda desatar las otras tres opciones, y el interés de usar rápidamente los fondos otorgados a través del programa federal de Servicios Educativos Suplementarios (SIG) para aliviar la crisis fiscal por la que pueda estar atravesando el distrito escolar.

No obstante, a partir de 2011, con el anuncio de los planes de flexibilidad, en los Estados Unidos y Puerto Rico ha habido cierta urgencia política por lograr resultados apreciables en los objetivos nacionales y estatales que permitan resaltar la prudencia de implantar, de manera decisiva, las agendas de cambio de la Ley NCLB, a pesar de la situación de estrechez fiscal que se experimenta al presente y que no da visos de mejorar rápidamente. Ante este escenario, las visiones longitudinales han sido “aceptables”, pero no lo suficientemente impactantes como para reclamar el éxito deseado. Así pues, a pesar de las limitaciones que puedan existir que propendan a preferir la opción de Transformación, ciertas fuerzas políticas en varios estados han tratado, algunas con éxito, de aprobar legislación que institucionalice y facilite implantar la opción de Reapertura y con ello las Escuelas “Charter”. Esto

es lo que aparentemente hizo el Senado de Puerto Rico cuando, en su afán por dinamizar la reforma educativa en Puerto Rico y de frente a las dos cosas que faltaban por hacer, sometió, el 20 de agosto de 2015, el Proyecto de Ley 1456 para crear la “Ley para las Alianzas en la Educación Pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.

El Proyecto del Senado 1456: Tres cambios sistémicos adicionales al Plan de Transformación y Cumplimiento con la legislación para el establecimiento de escuelas “charter” en Puerto Rico

Ya vimos que el primer intento de establecer en Puerto Rico las escuelas “charter” fue bajo la administración del entonces gobernador Pedro Rosselló tras la aprobación de la Ley 18 de 1993, para crear las “Escuelas de la Comunidad”. Dicho intento se desplomó tras la aprobación de la Ley 149 en 1999 y la Ley NCLB en 2002, y no fue retomado hasta 2009, cuando, bajo la administración del entonces gobernador Fortuño, se radicó el PS 26 de 2008. Este segundo intento tampoco prosperó debido a la presión ejercida por las asociaciones magisteriales en Puerto Rico.

Ahora, el turno parece ser del presidente del Senado, Eduardo Bhatia, con la radicación del Proyecto de Ley del Senado 1456 de 2015, el cual no cuenta con el apoyo de las organizaciones magisteriales, pero sí con el apoyo cualificado del Secretario de Educación de Puerto Rico y el endoso del Secretario del DEF. Está por verse si dicho proyecto contará con el apoyo de la Cámara de Representantes y por, último del gobernador García Padilla, en pleno año electoral.¹²

El PS 1456 introduce tres grandes cambios sistémicos que, de implantarse, dejarían una huella indeleble en la cultura educativa de Puerto Rico, pero que ayudaría a reposicionar a la isla para competir por nuevos fondos federales. Primero, crea un tercer sistema autónomo de escuelas públicas (LEA). El segundo sistema es el de las escuelas instituidas por los municipios al amparo de la Ley 18 de 1991 sobre los Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y en especial el del municipio de San Juan, según reza la ley 40 del 20 de julio de 2009. Lo más probable es que la intención sea crearlo como un distrito escolar reconocido

por el DEF, con capacidad propia para competir y obtener fondos federales.

En este nuevo sistema autónomo, operarían dos subsistemas de escuelas: Las Escuelas Líder y las Escuelas Especializadas. El 15% de las escuelas más rezagadas en Puerto Rico identificadas ya por el DEPR (en sus funciones como la Agencia Estatal [SEA]) como de “Prioridad” y “Enfoque” se convertirían, obligatoriamente, en Escuelas Líder. El segundo subsistema constaría de las escuelas especializadas en Puerto Rico, el cual se administraría por separado. El proyecto, sin embargo, dispone que una escuela especializada podría optar por convertirse en una Escuela Líder. Finalmente, permite que cualquier otra escuela pueda solicitar ser convertida en Escuela Líder si cuenta con la aprobación de por lo menos el 51% de los padres o de los maestros. El proyecto de ley no provee para la reversión de las escuelas Líder al sistema primario del DEPR una vez pasan a la jurisdicción de la Junta de Alianzas e Innovación Educativa que se crea para supervisar y administrarlas.

Con la transferencia obligatoria del 15% de las escuelas más rezagadas, el proyecto parece seguir el modelo americano de los *Recovery School Districts* (RSD), que surgieron en New Orleans (Recovery School District, en 2003), Michigan (Education Achievement Authority, en 2011), Tennessee (Achievement School District, en 2011) y en Virginia (Opportunity Educational Institution, en 2013). Los RSD son modelos basados en el uso intenso de escuelas “charters”. Estos modelos son, de por sí, controversiales en cuanto a su diseño y resultados obtenidos.

Estos modelos no son de “Transformación” (la opción adoptada por Puerto Rico), sino de “Reapertura” radical y acelerada, en el cual se recurre a las escuelas “charters” o equivalentes (podrían ser universidades) para privatizar la gerencia escolar, seleccionar a *todos* los maestros bajo términos independientes a los del sistema escolar público y así crear, sin mayor resistencia, una cultura escolar de medición conforme a los objetivos, estándares y currículo preestablecidos en el estado y refrendados por el DEF. El PS 1456 propone (sin mención alguna a los RSD) adoptar lo mismo para Puerto Rico. Refiérase al modelo de Tennessee a modo de comparación (véase Tennessee Consortium, s.f.; también examine

Tennessee Achievement School District, en <http://achievementschooldistrict.org>).

De igual forma, con la adopción de este tipo de organización escolar, se busca reposicionar a Puerto Rico para solicitar fondos adicionales del DEF que tienen que ver con la expansión de las escuelas “charters” en los Estados Unidos y fondos dirigidos a apoyar iniciativas de reestructuración aceleradas de escuelas rezagadas. Por ejemplo, de aprobarse el PS 1456, Puerto Rico tendría buenas posibilidades de redirigir fondos del Programa de Ayuda Suplementaria (SIG) y, por lo menos, competir por nuevos fondos de otros dos programas auspiciados por el DEF. Las nuevas reglas, efectivas a partir del 15 de julio de 2015, del Charter Schools Program (CSP): Grants to State Educational Agencies (SEAs)¹³ le dan prioridad a aquellas jurisdicciones que, hasta la fecha, no tienen legislación creando este tipo de escuela. También, Puerto Rico sería elegible para competir por fondos del programa federal “Investing in Innovation Fund”¹⁴, así como para una nueva ronda o iniciativa similar al programa de Race to the Top en un futuro cercano.

El segundo cambio sistémico tiene que ver con el *cierre* de escuelas en Puerto Rico que no puedan cumplir con los estándares establecidos, asunto que César Rey, pasado Secretario de Educación (2001-2004) reconocía que podría redundar en un “desastre de planificación educativa y social, fraccionamiento de nuestras comunidades más necesitadas, posible desempleo, y el agravante en falta de oportunidades para nuestra población”. (Rey, 2007, p. 62). Para ello, en vez de referirse al cierre por problemas crónicos de desempeño y calidad, como la ley NCLB y el Plan de Flexibilidad contemplan, el PS 1456 hace referencia a un estudio encomendado al Boston Consulting Group en 2013 en el que se recomienda que, como una medida de costo-eficiencia, se recurra a una fórmula (usando el 90% de ocupación en una escuela como criterio) para determinar la cantidad total de escuelas públicas que deberían operar en Puerto Rico (BCG, 2014). El Proyecto de ley reconoce que el proceso de cierre de escuelas, el cual ya se había iniciado desde principios de 2014, continuará en años venideros dada la grave crisis fiscal y situación de emergencia fiscal por la que atraviesa el Gobierno. El estudio plantea que, dada la

reducción en población estudiantil que se ha producido en Puerto Rico desde 1980 hasta el presente (42%) y que pronostican para 2020 (22% adicionales), así como la reducción en la tasa de ocupación en muchas de las escuelas (de 71% a 55% para 2020), el DEPR podría cerrar y consolidar hasta 580 escuelas a un ritmo de aproximadamente 100 escuelas por año, hasta llegar a 2020 sin afectar negativamente los planes de mejoramiento al sistema escolar que se han trazado bajo el Plan de Flexibilidad. Así pues, bajo el PS 1456, el factor determinante para justificar un cierre en Puerto Rico parece ser el de costoeficiencia y no el pobre y crónico desempeño académico de una escuela, como se propone en una de las opciones de reestructuración bajo la Ley NCLB. Este último se convierte en un factor más a considerar junto con las necesidades de los estudiantes y de la comunidad escolar en general.

En anticipación a una especie de sindicatura al nivel del gobierno central, el PS 1456 le encarga a la Oficina de Gerencia y Presupuesto y al Principal Oficial Financiero del DEPR la tarea de calcular anualmente la cantidad máxima de escuelas públicas que podrán operar en Puerto Rico. Restringe el papel del DEPR a “llevar a cabo todas las acciones necesarias para cumplir con la cantidad calculada”. Un ejercicio similar se llevó a cabo el pasado año escolar, generando dos acciones importantes: el cierre de 69 escuelas en un año y la eliminación de las escuelas intermedias en Puerto Rico. Ahora, el sistema escolar pasará a ser, de 7-3-3 (K-6, 7-9, 10-12), a 9-4 (K-8 y 9-12). La fórmula propuesta procura legitimar el proceso de cierres en los años venideros más allá de lo especificado por la ley NCLB y obligar a futuras administraciones a continuar con los planes establecidos.

El tercer cambio sistémico propuesto en el PS 1456 consiste en requerir que los presupuestos de *todas* las escuelas se hagan mediante una fórmula en la que se determinaría una cantidad base por estudiante. A esta cantidad base se le añadirían otros factores de costo adicionales aplicables por estudiante, tales como los asociados al nivel escolar, programas extraordinarios, educación especial, cantidad de estudiantes por salón, nivel de pobreza, condición de la planta física de la escuela, programas vocacionales y programas especializados (Art. 3.04.d). Del presupuesto ser insuficiente, el proyecto especifica que el Secretario tendría que

consolidar la escuela con otra (Art. 3.05). No obstante, se aclara que, si una escuela Líder es objeto de consolidación, la nueva escuela reabrirla como una nueva Escuela Líder. No se dan razones para ello, pero parece que debería depender de las circunstancias de cada caso.

La fórmula propuesta en el PS 1456 procura, en realidad, generar presupuestos con fondos estatales para las escuelas Líder, así como para las consolidaciones de escuelas conforme al perfil estudiantil, docente, administrativo y programático de cada una, pero, para hacerlo, establece una fórmula que afecta a todas las escuelas en el sistema público. No obstante, en circunstancias de una seria estrechez económica como el presente, cuando se vislumbran reducciones presupuestarias en años venideros, recurrir a tal fórmula haría resaltar las insuficiencias en muchas de las escuelas dentro del sistema público y, con ello, las justificaciones para más cierres, consolidaciones y reaperturas radicales como escuelas Líder. También, ayudaría a justificar las reducciones en personal y a continuar uniformando y estandarizando a gran escala los procedimientos, prácticas y programas de enseñanza y de apoyo a la docencia, y estudiantes en el sistema tradicional.

Sin embargo, la clave de este proyecto de ley estriba en la autoridad que le otorga a los padres y maestros para que, con tan solo una mayoría simple (51%), puedan darle curso a la conversión de *cualquier* escuela tradicional a una escuela Líder con las serias implicaciones que eso acarrea. El proyecto de ley no establece un límite para determinar cuántas escuelas Líder podría haber en un momento determinado, y parece sugerir que estas no estarían sujetas a la misma supervisión estricta que, bajo el Plan de Transformación del DEPR, se le impone a las escuelas tradicionales. Por ende, el sistema autónomo se nutriría, también, de escuelas para las cuales no hay un racional claro que justifique su “reapertura”, más allá de querer zafarse de las garras burocráticas del sistema tradicional del DEPR y de pensar que, con dicho cambio, conseguirían más recursos.

Por otro lado, la creación de dicho sistema dual autónomo podría facilitar el regreso de las escuelas de la comunidad que se concibieron bajo la ley 18 de 1993, solo que lo haría de manera voluntaria. Los padres o maestros tendrían que organizarse o ser

organizados por una entidad externa y someter la debida petición de conversión. Las posibilidades empresariales a gran escala, así como de autogestión comunitaria y cooperativista, se multiplicarían bajo este esquema, sentando así las bases para una reforma estructural inducida *desde afuera*.

Pero el PS 1456 no refleja reflexión alguna sobre este tipo de reforma estructural. Tampoco aclara la relación de este nuevo sistema con el propio DEPR como la Agencia Estatal de Educación (SEA), el actual Consejo de Educación de Puerto Rico y con las escuelas adscritas a los municipios. Tampoco ha sido muy creativo u original al recurrir a la figura de una Junta. Bien pudo haber propuesto, por ejemplo, crear dicho sistema alterno como una corporación pública para hacer efectiva su autonomía fiscal, administrativa y operacional. De haberlo hecho, habría introducido una figura legal familiar en la cultura educativa puertorriqueña, pero que curiosamente resulta ser casi totalmente foránea en la cultura educativa norteamericana.

■ Conclusión y consideraciones finales

Desde el 2002, cuando se aprobó la Ley NCLB en los Estados Unidos, Puerto Rico ha procurado cumplir con todo lo que se le ha exigido, mediante la implantación de medidas concretas que han requerido que se atemperen a las circunstancias particulares de la isla, de sus habitantes y del propio DEPR. No ha sido fácil la tarea, como hemos visto, pero hay que reconocer que, tras 12 años de intentos, negociaciones, interrupciones y ejercicios clientelistas de las distintas administraciones gubernamentales en Puerto Rico, la transición a un sistema plenamente heterónimo ya es claro y contundente. Todos los proyectos están activos, monitoreados estrechamente por el DEF (y una batería de compañías y consultores externos) y con indicios preliminares de funcionalidad que afecta a todo el sistema educativo público local.

El impacto hegemónico es notable. Ya se observa en la manera casi exclusiva y prescriptiva en que se pretende que se enseñen las materias a todos los niveles, inclusive el preescolar. Se notan cambios sobre qué, cómo, cuántas veces y para qué se mide y evalúa el desempeño académico de los estudiantes, de los maestros, de los administradores, de la escuela misma, de los distritos y de

los múltiples programas especiales que se ofrecen. También, el impacto se observa en cómo se pretende que se recopilen, analicen y usen los datos de cada estudiante y de cada empleado para la toma diaria de decisiones, rendimiento de cuentas (local y federal), planificación institucional y formulación de política pública. Se manifiesta en los cambios que se le han hecho a los requisitos para certificación, reclutamiento, contratación, retención, y promoción y planes de mejoramiento profesional de maestros y directores escolares, incluyendo cambios en las condiciones de trabajo y beneficios marginales. Asimismo, es evidente en la manera en que se procura involucrar a los padres en la educación de sus hijos como “consumidores” del sistema. Se observa en el discurso de colaboración con el sector privado, en el que una entidad privada puede proveer varios tipos de servicios profesionales de consultoría y de apoyo a la docencia y la administración, y bien podría acabar haciéndose cargo de una escuela sin tener que mediar legislación al respecto. Se notan cambios hasta en la manera en que procuramos que las prácticas que se adopten sean a nivel de sistema y que hayan sido validadas con “rigor científico” y por entidades reconocidas.

Podemos discrepar sobre la deseabilidad, utilidad o prudencia de cada uno de estos cambios, pero lo cierto es que los asuntos educativos que hoy nos ocupan son diferentes y representan oportunidades mutualistas para reformular la dirección que el DEF ha trazado para Puerto Rico. Por ejemplo, ya los asuntos con respecto a los exámenes estandarizados tienen que ver más con el uso de los resultados para efectos de “diferenciar” la enseñanza que con la revisión y alineamiento de los estándares con referentes nacionales e internacionales. Ya no se trata de si hay capacidad o no para determinar (y reportar) cuántos maestros están debidamente certificados o no y qué secciones todavía se enseñan con maestros sin la debida certificación. Lo esencial ahora es poder determinar qué hace a un maestro “efectivo”, cómo identificarlo y cómo reasignarlo, en la medida que sea posible, a una escuela que más lo necesite, con la idea de lograr una mayor equidad.

Ya no se trata de si los resultados de los estudiantes deben o no formar parte de la evaluación de los maestros. La pregunta ahora es qué otros factores deben, también, valorarse e incluirse en la

evaluación, quiénes deben participar, así como qué valor puede tener la evaluación como instrumento de trabajo para efectos de mejoramiento profesional. La discusión no se centra ya en si se podrá o no cerrar escuelas y transferir estudiantes a otras, sino de cuántas, dónde y cómo se afectarán las comunidades involucradas y las escuelas receptoras. Hoy por hoy, el número de escuelas que, en realidad, cumplen con sus metas anuales no importa tanto, sino cuántos estudiantes lograron mejorar sus resultados en los exámenes, cómo estos resultados afectan sus notas en el curso y su disposición a proseguir con sus estudios. Ya no es suficiente saber cuántos estudiantes se graduaron de escuela superior, sino cuántos prosiguieron estudios universitarios, no tuvieron que coger cursos remediales, persistieron y hasta se graduaron con un grado asociado o bachillerato.

Ya no se trata de qué estudios de investigación podremos hacer con las limitaciones que impone el no disponer de unos sistemas de información confiables, sino del tipo de estudios a nivel de todo el sistema o por escuelas, y de tipo longitudinal y comparativo que bien pueden comenzarse ahora o en un futuro cercano una vez se complete el sistema longitudinal de datos de Puerto Rico. Este sistema se supone que les dé acceso a los investigadores en Puerto Rico. El asunto ya no es si hay uno o no. Es qué datos contiene, qué otros deben recopilarse, cómo usar dicho sistema para la investigación y qué protocolos necesitan desarrollarse para garantizar su acceso y transparencia y, a la vez, proteger la privacidad de los estudiantes y, a la vez, garantizar su acceso y transparencia. Por otro lado, ¿qué investigaciones fundamentales pueden hacerse ahora que antes no eran posible, y cómo gestarlas a tiempo para tomar las decisiones pertinentes?

Todos estos asuntos crean oportunidades que podrían impactar la política pública y redirigir la educación en Puerto Rico mientras se continúa con la implantación del Plan de Transformación de Puerto Rico y con aquello que se interesa implantar, de aprobarse el PS 1456. Por lo anterior, si hay algo claro que surge del recuento somero que se hace aquí sobre la ley NCLB en la isla, es que el sistema en Puerto Rico se está asimilando rápidamente e integrando a una cultura norteamericana de medición, a un renovado culto por la eficiencia y a un nuevo esquema neoliberal de

colaboración con el sector privado como respuesta a una aguda crisis fiscal. Esta crisis augura más reducciones en el presupuesto, más cierres y consolidaciones, más centralismo y más ejercicios clientelistas para asegurar las transferencias de fondos federales. El cuadro no es muy alentador, pero no fatal.

Hay ciertos cambios en el panorama educativo de los Estados Unidos que bien pueden, nuevamente, crear ciertos espacios y oportunidades para repensar y actuar sobre el rumbo que la educación en Puerto Rico puede tomar dentro de los parámetros que la relación asimétrica de asociación con vestigios coloniales sigue imponiendo.

Uno de estos cambios panorámicos que bien puede operar a favor de Puerto Rico es la reciente iniciativa conservadora en el Congreso y los estados para limitar la función interventora del DEF y reconocerle a los estados una mayor autonomía y discreción en la aplicación de la ley NCLB de 2001. Esta iniciativa ya parece influir en el proceso actual de reautorización de la Ley y la disposición del DEF en continuar fiscalizando a los estados. Por ejemplo, ya hay un consenso que el sistema de rendimiento de cuentas no puede descansar sobre fórmulas tales como el AYP u objetivos absurdos de requerir el 100% de competencia de los egresados. De hecho, con el reclamo de conferirle una mayor autonomía, se procura que los estados ostenten una mayor injerencia en decidir qué implica ser un egresado listo para proseguir estudios universitarios o una carrera, y en las maneras que se podrá demostrarlo. Esto incluye la utilización de otros factores no-cognitivos, así como de portafolios y reflejar un mayor grado de disposición para experimentar con esquemas alternos, tal y como en la actualidad se hace en California, Colorado, Iowa, Kentucky, Maine, New Hampshire, Ohio, Oregon, Virginia, Vermont, West Virginia y Wisconsin.¹⁵ Nada impide, por cierto, que Puerto Rico considerara unirse a este esfuerzo y desarrollar un nuevo sistema de rendimiento de cuentas de este tipo. ¿Complicado? Sí, lo es. ¿Imposible? No.

De igual forma, aunque todavía hay asuntos en disputa entre la Cámara de Representantes y el Senado, si hay consenso en darles a los estados una mayor discreción a los estados sobre cómo diseñar los sistemas de evaluación de los maestros, incluyendo el no requerir que tengan que incluir los resultados de los estudiantes

en los exámenes de aprovechamiento académico. De ser así, bien habría una oportunidad para repensar esa política en Puerto Rico.

Debe advertirse aquí que el proceso de reautorización de la ley NCLB bien puede descarrilarse nuevamente ante las renuncias recientes del líder republicano de la Cámara de Representantes, John Boehner, y el Secretario del DEF, Arne Duncan. No obstante, lo importante aquí es recordar que este proceso ha ido generando consensos bipartitas que reflejan una nueva era en la cual se le reconocerá a los estados una mayor autoridad y autonomía para determinar el rumbo de sus sistemas educativos, aunque con un limitado rol fiscalizador del DEF.

El segundo cambio panorámico emana del mundo corporativo sin fines de lucro. Tiene que ver con el uso de los exámenes de admisión a las universidades (ACT o SAT) y su posible uso como sustituto de los exámenes estatales de aprovechamiento académico, en parte para reducir la cantidad de exámenes que los estudiantes tienen que tomar y para evitar la práctica de enseñar para el examen. Ya hay 18 estados que requieren o pagan a ACT para que sus alumnos tomen el examen. En Puerto Rico, esta práctica se comenzó en 2014-15 con el SAT, pero la isla no es la primera en hacerlo. Ya New Hampshire incluyó el SAT como parte de su sistema alterno de rendimiento de cuentas y logró que el DEF lo permitiera bajo su Plan de Flexibilidad.¹⁶

La nueva versión del SAT que se piensa ofrecer en marzo de 2016 estará alineado con los estándares medulares comunes desarrollados por el CCSSO (Common Core State Standards) y persigue medir el aprovechamiento académico de los estudiantes de escuela superior. Si bien este cambio obedece a una estrategia corporativa de entrar en el mercado de los exámenes estandarizados en las escuelas —el cual representa alrededor de \$1.7 billones en los Estados Unidos—, lo importante para Puerto Rico es saber si la revisión que se le hecho al SAT se extenderá o no a la Prueba de Evaluación y Admisión Universitaria (PEAU), con la idea de competir con las nuevas pruebas META-PR administradas por PEARSON. ¿Tiene sentido continuar con la política de que los estudiantes en Puerto Rico tomen dos exámenes que están supuestos a medir lo mismo? Aunque el asunto es, de por sí controversial, se trae a colación como un ejemplo de otro de esos

cambios panorámicos corporativos que bien pueden resultar en convertirse en otra oportunidad para retomar la dirección de la educación en Puerto Rico.

Finalmente, el tercer cambio panorámico que bien afectará la educación pública en Puerto Rico es la posible quiebra y sindicatura fiscal en Puerto Rico, bien sea refrendada o no por el Congreso de los Estados Unidos. Mucho se ha escrito sobre el hecho de que, a partir de la fundación del ELA, en Puerto Rico se logró una profunda transformación social y que se construyó una infraestructura educativa con la cual ya para la década de los 1980 no solo había alcanzado niveles de educación comparables a los de países posindustrializados, sino que se hallaba inmersa en un espiral inflacionario en las credenciales universitarias. No obstante, desde 2006, Puerto Rico ha sufrido una prolongada recesión económica que lo ha forzado a darse cuenta que si la economía no vuelve pronto a despuntar, el modelo actual económico y político puede resultar no ser sustentable y con ello toda una serie de servicios directos que el Estado ha provisto tradicionalmente. De hecho, la situación fiscal actual es tan crítica y los poderes políticos a su haber tan limitantes que el gobierno central se ha visto forzado, por sus acreedores, a reducir significativamente sus gastos y operaciones, añadir cargas contributivas a niveles sin precedentes, amenazar con no pagar y de llegar a anticiparle al pueblo la venta forzada o empeño de preciados activos que rinden servicios básicos y apremiantes, como la electricidad, el agua y la transportación pública.

Hoy por hoy, la situación es tal que, con la convergencia de las exigencias federales bajo la ley NCLB y de la crisis fiscal en el gobierno central, unido a la contingencia del pago de la deuda del país, la educación pública K-20 en Puerto Rico parece ser otro sector público que el gobierno se verá presionado (si no forzado) a, nuevamente, reorganizar y privatizar en parte. En este caso, será necesario determinar qué y cuánto de este sector es susceptible de privatización; de qué manera; el tiempo y los recursos que conllevaría; resistirlo, implementarlo, o ambos. Es por eso que el PS1456, ante un escenario de una bancarrota gubernamental, bien podría representar una oportunidad más para repensar la escuela pública en Puerto Rico. Los tiempos que se avecinan requieren que

seamos creativos, busquemos oportunidades que, a primera vista, no se ven, para poder crear los espacios que nos permitan continuar gestando lo que sigue siendo un reto y una obra inconclusa: La instauración y desarrollo de un sistema educativo autóctono y auténtico en Puerto Rico.

REFERENCIAS

- Arroyo, E. (CyberNews). (2011, 18 de octubre). *No habrá escuelas charter en Puerto Rico* [reportaje en vídeo]. WAPA.tv. Recuperado de http://www.wapa.tv/noticias/locales/no-habra-escuelas-charter-en-puerto-rico_20111017161618.html
- Autoridad para las Alianzas Público-Privadas de Puerto Rico. (s.f.). *Escuelas de Primera: Proyecto de modernización de escuelas*. San Juan, PR: Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Disponible en http://app.gobierno.pr/?page_id=123
- Boston Consulting Group (BCG). (2014). *Hallazgos y recomendaciones al Departamento de Educación de Puerto Rico*. San Juan, PR: Departamento de Educación. Recuperado de http://derechoalaeducacion.senado.pr.gov/pdf/BCG%20FindingsRecommendations_12Nov2014_Espanol.pdf
- Departamento de Educación de Puerto Rico (DEPR). (s.f.). *Secretario de Educación sugiere enmiendas sustanciales a proyecto de reforma del sistema educativo*. San Juan, PR: Autor. Recuperado de <http://www.de.gobierno.pr/prensa/51-noticias/2572-secretario-de-educacion-sugiere-enmiendas-sustanciales-a-proyecto-de-reforma-del-sistema-educativo>
- Institute of Education Sciences, National Center for Education Statistics. (s.f.). *Statewide Longitudinal Data Systems Grant Program*. Washington. D.C.: US Department of Education. Disponible en http://nces.ed.gov/programs/slds/about_SLDS.asp
- Maranto, R. & McShane, M. (2012). *President Obama and education reform: The personal and the political*. New York, NY: Palgrave.
- McGuinn, P. (2006). *No Child Left Behind and the transformation of federal education policy: 1965-2005*. Kansas: University Press of Kansas.
- New Hampshire Department of Education (NHDOE). (2015). *Overview of New Hampshire's ESEA Flexibility Waiver Renewal*

- Request*. S.I.: Autor. Recuperado de <http://education.nh.gov/accountability-system/documents/flexibility-waiver-request-renewal-overview.pdf>
- Poon, J. D, & Carr, K. T. (2015, enero). *Evolving coherent systems of accountability for next generation learning: A decision framework*. Washington, D.C.: Council of Chief State Schools Officers. Recuperado de <http://www.ccsso.org/Documents/Accountability%20Decision%20Tree-Portrait-DigitalVersion.pdf>
- Puerto Rico Department of Education (PRDOE). (2008, 17 de julio). *Revised High Quality Teacher Revised Plan*. San Juan, PR: Autor. Disponible en <http://www2.ed.gov/programs/teacherqual/hqtplans/index.html>
- Rey, C. (2007). *El reto de la gobernabilidad en la educación pública en Puerto Rico*. Guaynabo, P.R.: Ediciones Santillana.
- Senado de Puerto Rico. (2015). *Proyecto del Senado 1456 para crear la Ley para las Alianzas en la Educación Pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (P. del S. 1456). San Juan, PR: Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- Shultz, D. (2007). *Final audit report on Puerto Rico Department of Education's use of Charter Schools Program Funds*. Office of the Inspector General, New York Audit Region, United States Department of Education.
- Tennessee Consortium on Research, Evaluation and Development. (s.f.). *Achievement School District*. Nashville, TN: Vanderbilt University, Peabody College. Recuperado de <http://www.tnconsortium.org/projects-publications/turn-around-schools/index.aspx>
- U.S. Department of Education [USDOE]. (2014). *School Improvement Grants (SIG) Monitoring Report for Puerto Rico*. Washington, D.C.: Autor. Recuperado de <http://www2.ed.gov/programs/sif/monitoring/reports/prostreview2014.pdf>
- U.S. Department of Education [USDOE]. (2015). *U.S. Department of Education approves ESEA Flexibility Renewal for five states through expedited decision process*. Washington, D.C.: Autor. Recuperado de <http://www.ed.gov/news/press-releases/us-department-education-approves-esea-flexibility-renewal-five-states-through-expedited-decision-process>

NOTAS

- 1 Desde 2005, se han dado cinco rondas de financiamiento en las que 47 estados, el Distrito de Columbia, Puerto Rico y las Islas Vírgenes han recibido fondos para desarrollar sus sistemas de información y datos longitudinales (SLDS). Puerto Rico recibió fondos en mayo de 2012 junto a otros 21 estados, Washington D.C. e Islas Vírgenes. (Institute of Education Sciences, s.f.).
- 2 De los restantes, solo dos están pendientes: Nebraska y Wyoming. California, Washington y Iowa no han sido aprobados. Montana y North Dakota decidieron no participar.
- 3 Con este nuevo programa, se procuraba, también, inyectar fondos que ayudarían a financiar el involucramiento de entidades corporativas (con o sin fines de lucro) en el sector público educativo K-20; e introducir la competencia entre los estados para hacer que un número mayor de ellos aceptaran cumplir con los requerimientos programáticos directamente relacionados con las agendas de cambio mencionadas, sin garantías de que recibirían los fondos que solicitaran. Unos 23 estados aceptaron cumplir con varias de las disposiciones. De esos, solo 11 recibieron fondos. En adición, otros estados, aunque no compitieron, decidieron adoptar partes de la nueva agenda (Maranto & McShane, 2012).
- 4 En el censo de 2010, el por ciento combinado de no blancos aumentó a un 24.2%. Además, a partir de ahí, la clasificación de puertorriqueño se eliminó y el término “hispano” dejó de considerarse como una clasificación racial. Se incluyó como una clasificación de etnia.
- 5 Miles de estudiantes de cuarto y octavo grado en Puerto Rico han participado en los exámenes de matemáticas ofrecidos por el NAEP en 2003, 2005, 2007, 2011 y 2013. También participaron en los que se ofrecieron este año (2015). Debido a cuestiones como las porciones relativamente grandes de respuestas omitidas y de respuestas incorrectas, los resultados de los exámenes de 2003, 2005 y 2007, no pueden ser comparados con los resultados de los exámenes de 2011, 2013 y los de la que recientemente se administró, correspondiente a 2015. Para una idea del tamaño de las muestras, en 2013, aproximadamente 4.600 estudiantes de cuarto grado de 150 escuelas y 5.200 estudiantes de octavo grado de 120 escuelas públicas en Puerto Rico participaron en una versión en español del examen de matemáticas (véase <https://www.nagb.org/content/nagb/assets/documents/what-we-do/quarterly-board-meeting-materials/2014-5/tab09-naep-assessments-puerto-rico.pdf>).
- 6 En marzo, el DEF aprobó cinco solicitudes para conceder la flexibilidad ESEA a Kentucky, Minnesota, Nuevo México, Carolina del Norte y Virginia por cuatro años más, hasta el año escolar 2018-2019. El 23 de junio, Georgia, Hawaii, Kansas, Missouri, Nevada, West Virginia y el Distrito de Columbia recibieron la renovación de la flexibilidad por tres

años adicionales, hasta el año escolar 2017-18. Nueva York recibió una renovación de cuatro años, hasta el año escolar 2018-19. El DEF otorgó tres años adicionales de flexibilidad a Rhode Island, Carolina del Sur y Puerto Rico, y un año adicional a Delaware, Massachusetts y Oklahoma (USDOE, 2015).

- 7 Para calcular el AYP de una escuela, se toman los resultados de las pruebas en las materias de español, matemáticas e inglés en el nivel primario. Se calcula que cada uno de los siete subgrupos de estudiantes haya pasado la prueba de la materia, de acuerdo a la métrica por año, y se cumpla con la asistencia los días de prueba, que debe ser un 95 por ciento. Para las escuelas superiores, se toma en consideración lograr las metas académicas en las materias de español y matemáticas y la tasa de cohorte de graduación.
- 8 La definición de escuelas “Excelencia” la establece el Plan de Flexibilidad utilizando los siguientes criterios: el logro de los Objetivos Anuales Medibles por subgrupos, el Progreso Anual Adecuado (AYP), la tasa de cohorte de graduación y el análisis de las brechas académicas. Estas escuelas se subdividen en dos categorías:

A: Escuelas Excelencia de “Alto Aprovechamiento”:

 - están en el 5% de las escuelas con el índice de aprovechamiento más alto en los últimos dos años,
 - su tasa de graduación está en el 10% más alto de todas las escuelas,
 - cumplen con el logro de sus objetivos anuales medibles y
 - no presentan brechas significativas en el aprovechamiento académico de los estudiantes en los siete subgrupos

B: Escuelas Excelencia de “Alto Progreso”:

 - están en el 10% de todas las escuelas de mayor progreso académico,
 - su tasa de graduación está en el 25% más alto de todas las escuelas, y
 - las brechas del año en curso se redujeron en los siete subgrupos.
- 9 Para la lista de escuelas de excelencia publicada por el DEPR en su página de WEB, véase <http://intraedu.dde.pr/Comunicados%20Oficiales/201509070001.pdf>
- 10 Esta tasa, traducida en inglés como “the immediate college enrollment rate”, se define como el por ciento anual de estudiantes egresados de escuela superior (incluye a los que pasan el examen de GED) que ingresan sin dilación a instituciones de educación superior de 2 o 4 años en el semestre de otoño.
- 11 Puerto Rico participa en PISA 2015, y sus resultados se publicarán por separado de los Estados Unidos. La recopilación de datos de PISA 2015 en los EE.UU. y Puerto Rico se producirá en otoño 2015, de octubre a noviembre, con la asistencia del NCES. La isla participó en el piloto que se ofreció

en 2014. Detalles sobre la muestra de Puerto Rico del examen de 2015 estarán disponibles en diciembre de 2016, cuando la OCDE anuncie los resultados de PISA. La muestra local es representativa de los estudiantes de 15 años en Puerto Rico, siguiendo pautas internacionales para el muestreo. Hasta que se complete la recolección de datos, NCES no puede proporcionar el número exacto de las escuelas y estudiantes que participaron. No obstante, el número mínimo de estudiantes necesario para producir puntuaciones de PISA es de 1500, pero el objetivo en Puerto Rico es que la muestra sea de 2000 o más, para permitir desagregar datos por grupos. La evaluación se realizará en español en Puerto Rico.

- 12 En una vista celebrada el 12 de octubre de 2015, el Secretario del DEPR, Rafael Román Meléndez, recomendó que se enmendara sustancialmente el PS 1456. Entre las enmiendas que propuso se destacan: no incluir como escuelas “Líder” a las escuelas “Prioridad” o “Enfoque”; eliminar toda referencia al cierre o cupo máximo de escuelas en Puerto Rico, ya que eso debe estar en manos del Secretario; cambios en la membresía de la Junta, incluyendo que esta sea presidida por el propio Secretario; y la aclaración de si la Junta operará o no como un distrito local autónomo para efectos de la ley federal NCLB. También, sugirió que se aprovechara el momento para derogar las secciones en la ley 149 de 1999 sobre las regiones educativas, por entender que ya no son necesarias. Dichas enmiendas, vistas en conjunto, reflejan serias reservas sobre el contenido del PS 1456 y cambian la naturaleza propia del proyecto, por lo que está por verse qué de estas sugerencias el Senado y la Cámara de Representantes adoptarán y si el Gobernador lo aprobaría (véase DEPR, s.f.).
- 13 Véase la descripción del Programa en <http://www2.ed.gov/about/offices/list/oii/csp/index.html>
- 14 Véase la descripción del Programa en <http://www2.ed.gov/programs/innovation/funding.html>
- 15 Todos estos estados son miembros del CCSSO Innovation Lab Network, el cual persigue proveer cambios fundamentales en la manera en que se evalúa el rendimiento académico de los estudiantes (Poon & Carr, 2015).
- 16 Véase NHDOE, 2015. Para ver el Plan de Flexibilidad de New Hampshire, visite la página electrónica <http://www.education.nh.gov/instruction/accountability/index.htm>