

Universidad de Puerto Rico
Facultad de Educación
Recinto de Río Piedras
Centro de Investigaciones Educativas
Cuaderno número 7, diciembre 1993
La ley de las escuelas de la comunidad:
un análisis sociohistórico

Dr. Roamé Torres González
Fundamentos de la Educación

En este trabajo me propongo examinar algunas de las implicaciones y condicionamientos sociales de la Ley 18 que provee para el desarrollo de las escuelas de la comunidad.¹ Este examen lo haré desde una perspectiva crítica y sociohistórica que intenta situar dicha Ley en el contexto de las relaciones de poder que, históricamente, han incidido en la educación puertorriqueña.² La dimensión crítica de esta perspectiva también se refleja en el intento de analizar esta legislación desde un punto de vista altamente comprometido con los principios de autonomía, democracia y equidad, ideas normativas que también orientan dicha legislación, según sus propulsores y defensores.

Los principios de autonomía y democracia que permean la retórica de la Ley 18 se recogen en tres de los objetivos fundamentales que se incluyen en su exposición de motivos:

- "Viabilizar el desarrollo de la Escuela de la Comunidad con autonomía docente, administrativa y fiscal."
- "Descentralizar los poderes y redirigir los esfuerzos y la mayor cantidad de recursos humanos y fiscales del sistema educativo hacia la escuela."
- "Fortalecer los procesos de participación de los ciudadanos en el quehacer educativo y fortalecer el compromiso y la responsabilidad de la comunidad para con su escuela."

La Ley es, para sus patrocinadores, un intento serio por propiciar una amplia y profunda reforma educativa con la cual se espera redistribuir y descentralizar el poder decisonal en el sistema escolar público desde la cúspide central de la burocracia gubernamental a la propia base del sistema, es decir, hacia la escuela y sus principales componentes: maestros(as), padres y madres, estudiantes y comunidad. La descentralización de poderes se espera lograr mediante el establecimiento de escuelas con "amplia autonomía docente, administrativa y fiscal", regidas por consejos escolares compuestos mayoritariamente por personal

docente, y con "representación de la dirección escolar, maestros, personal de apoyo y clasificado, padres, estudiantes y ciudadanos residentes de la comunidad".

Para algunos de sus patrocinadores, mediante la Ley 18 también se propone propiciar una mayor igualdad en las oportunidades educativas de la juventud puertorriqueña. Aunque este objetivo apenas se menciona directamente en el texto de la Ley, podría decirse que permea implícitamente el espíritu de ésta. Por ejemplo, podría argumentarse que está implícito en aquellas disposiciones de la declaración de propósitos de la Ley (Artículo 1.02) en las cuales se dice que las escuelas de la comunidad promoverán el aprovechamiento académico de los estudiantes mediante el uso de metodologías y el desarrollo de currículos ajustados tanto a sus modos de aprendizaje particulares como a sus realidades y necesidades socioeconómicas y culturales.

Es interesante e incluso, como veremos luego, irónico, que la única referencia explícita en el texto de la Ley a la idea de "igualdad de oportunidades educativas", aparece ligada a una encomienda al Instituto de Reforma Educativa — nuevo organismo central que al cabo de seis años deberá sustituir al Departamento de Educación—para que desarrolle proyectos pilotos alternos entre los cuales se destaca el de los vales educativos. Como es de todos conocidos, el proyecto de los vales se concretiza posteriormente a la aprobación de la Ley de las Escuelas de la Comunidad en la Ley 71 que crea el Programa de Becas Especiales y Libre Selección. Aunque esta última medida no es el foco de este artículo, examinaremos, más adelante, algunas de las implicaciones problemáticas que el proyecto de vales plantea a la Ley 18 y a su presunto objetivo de propiciar la igualdad de oportunidades educativas.

Antes de examinar las contradicciones y limitaciones de la Ley 18, debo aclarar que mi intención en este artículo no es cuestionar la validez del concepto de las escuelas de la comunidad en sí. Por el contrario, mi posición es que cualquier reforma de nuestro sistema educativo público debe ir en la dirección que apunta dicho concepto, es decir, hacia una mayor descentralización del poder decisonal educativo y hacia una mayor autonomía y democracia en la gestión educativa al nivel de la unidad escolar. Visto en estos términos, el artículo es crítico en el sentido de que toma en serio las bases libertarias y democráticas del concepto de escuelas de la comunidad, y utiliza dichas bases para cuestionar la Ley y los modos empleados para implantarla, precisamente con el fin de que ésta se mejore y se asiente en unas expectativas realistas que no malogren el potencial democrático del concepto.

El modo de gestión e implantación de la reforma

Uno de los primeros aspectos del proyecto gubernamental de las escuelas de la comunidad que choca a la vista es la profunda contradicción entre la intención

manifiesta de descentralizar y democratizar el sistema escolar público y los modos que, hasta ahora, se han empleado para propulsar e implantar dicho proyecto. Es interesante, por demás, que al importarse el concepto de escuelas de la comunidad de Estados Unidos—que como bien han señalado algunos, tiene su origen en la modalidad de reforma y *reestructuración* educativa que se ha venido ensayando con el nombre de *school-based management* ó *school site management* en algunos lugares de ese país— no se haya reparado en la experiencia histórica norteamericana al respecto.

El historiador de la educación norteamericana David Tyack (1985,1990) señala que la mayor parte de las reformas educativas que se han impulsado en Estados Unidos durante este siglo, incluyendo entre éstas los movimientos más recientes de *reestructuración* educativa como los de *school-based management*, han sido, básicamente, movimientos de cambio de reformas que se implantan de arriba hacia abajo (*top-down reform movements*), es decir, reformas caracterizadas por modos de implantación jerárquicos. Conforme a este modelo, los cambios educativos se inician y elaboran en las altas esferas burocráticas o legislativas, y se imponen de arriba hacia abajo por la jerarquía de mando hasta llegar a los(as) maestros(as) y los otros actores al nivel de la escuela. Nos advierte Tyack que las reformas de arriba hacia abajo en los Estados Unidos, por lo general, han fracasado y esto debido en gran medida al hecho de que los(as) maestros(as), quienes son en última instancia los responsables de implantar las reformas en la escuela y en el salón de clases, no han sido considerados e incorporados como partícipes principales de dichos procesos. Según Tyack, al estar marginados de la formulación e implantación de las reformas, y ante la imposición por parte de la alta jerarquía, los(as) maestros(as) han tendido a adoptar diversas formas de resistencia a las mismas.

Una interesante excepción en los Estados Unidos a este modo jerárquico de gestión e implantación es el caso de la reforma educativa iniciada en el 1989 en la ciudad de Chicago. Uno de los aspectos excepcionales de esta reforma —basada por cierto en una modalidad de *school-based management* en la cual los representantes de los padres y la comunidad constituyen el sector mayoritario de los consejos escolares— es que fue el resultado, no de un proceso jerárquico de arriba hacia abajo, sino de un amplio movimiento comunitario de grupos de base. Como indica Katz (1992) en su estudio en torno a esta experiencia, una de las principales características de este movimiento de reforma educativa, característica que según él es típica de gran parte los movimientos de reforma social exitosos en Estados Unidos, es que logró forjar una amplia coalición social y política de apoyo que trascendió los tradicionales lineamientos político-partidistas. En el caso de Chicago, esta coalición incluyó organizaciones de padres, representantes de

diversas organizaciones étnicas-raciales de la comunidad, así como representantes de la industria y el comercio.

Sin embargo, la experiencia de Chicago es también interesante porque nos ilustra, no sólo la importancia de los movimientos de base en la gestión e implantación de las reformas descentralizadoras, sino porque nos enseña lo crucial que es la participación del magisterio en esos movimientos. Este es quizás el punto más problemático del caso de Chicago. Aún cuando es el resultado en un movimiento comunitario de abajo hacia arriba, el magisterio ha participado en el mismo de una manera poco entusiasta e incluso ha puesto un alto grado de resistencia a ciertos aspectos de las propuestas reformistas (Katz, 1992). Es de notar que estas tensiones entre el magisterio y diversos sectores de la comunidad se han dado con mucha frecuencia en Estados Unidos, especialmente en situaciones en las que ha estado en juego el control local de las escuelas. Y en muchos de estos casos, la resistencia de los(as) maestros(as) a los cambios propuestos por los sectores comunitarios ha respondido al temor justificado de los primeros de que algunos de esos cambios atentan contra su autonomía profesional y su sentido de profesionalismo (Katz, 1992, Zeichner, 1991).

Volveremos sobre otros aspectos de este cuadro no idílico de la descentralización y el control comunitario escolar. Sin embargo, cabe reconocer aquí que los autores de la Ley 18, quizás previendo y evitando esta posible amenaza a la autonomía profesional de los(as) maestros(as), incluyeron en esta Ley una disposición, en mi opinión, meritoria que asegura el control mayoritario de los docentes en los consejos escolares.

Es importante señalar, sin embargo, que en otras experiencias en Estados Unidos dirigidas a descentralizar el sistema escolar y conseguir la autonomía escolar, los(as) maestros(as), a diferencia de lo ocurrido en Chicago, han desempeñado un rol protagónico en la formulación e implantación de esas reformas. Esto se puede ver incluso en varios proyectos de *school-based management*, en los cuales se han forjado coaliciones comunitarias en las que los(as) maestros(as) y, por cierto, las principales organizaciones magisteriales nortamericanas (básicamente filiales de la NEA o la AFT) han tenido una participación central y activa en la formulación e implantación de dichos proyectos (ver por ejemplo, Rauth, 1990; Watts y McClure, 1990).

En el contexto de Puerto Rico, la experiencia que más se acerca a la de Chicago es el proyecto —a pequeña escala si se compara con esa experiencia norteamericana— de la escuela del barrio Juan Domingo, en Guaynabo. Como señala el periodista Mario Roche (1993), esta escuela muy bien pudiera considerarse como el paradigma de una escuela de la comunidad. Aunque la misma fue una de las primeras reconocidas oficialmente como escuela de la comunidad al amparo de la Ley 18, su carácter comunitario lo adquiere con anterioridad a la

aprobación de dicho estatuto, como resultado de la iniciativa y esfuerzo de los propios padres y madres de la comunidad. Como parte de esta iniciativa, los padres de Juan Domingo no sólo rescatan y rehabilitan la escuela, sino que constituyen un elemento central y decisivo en toda la gestión educativa y organizativa de la escuela. En estos procesos, al parecer, los padres y madres han establecido una estrecha colaboración y amplio diálogo con los(as) maestros(as) del plantel escolar. Está por verse ahora si al amparo de la Ley, se continúa facilitando o no esta experiencia de cogestión comunitaria escolar.

Con todo, la experiencia de Juan Domingo es más bien la excepción que la norma en lo que respecta al proyecto gubernamental de las escuelas de la comunidad. Es de conocimiento general que la Ley que crea las escuelas de la comunidad en Puerto Rico no fue el producto de un movimiento comunitario de base o de amplias coaliciones representativas de los distintos sectores sociales y políticos de la comunidad escolar. Al contrario, la Ley se originó y en gran medida se ha estado implantando sin haber contado con la participación e insumo efectivo de los(as) maestros(as), padres y madres y otros miembros de la comunidad. Por otro lado, ha sido evidente el poco interés que hasta el momento ha demostrado la jerarquía del Departamento de Educación en dialogar con el liderato magisterial y por incorporar las organizaciones magisteriales, como colaboradores del desarrollo de las escuelas de la comunidad, actitud que contrasta, marcadamente, como hemos visto, con varios intentos relativamente exitosos de establecer proyectos análogos en Estados Unidos.

Este modo jerárquico de implantar las escuelas de la comunidad tiende a reforzarse por inclinación de la Ley 18 a conferir una gran concentración de poderes en manos del Secretario de Educación. Ésta amplía el poder del Secretario para hacer nombramientos de confianza en posiciones directivas del aparato educativo. Al enorme poder que anteriormente tenía para hacer este tipo de nombramiento, ahora se le añade la facultad para nombrar prácticamente a todo el cuerpo directivo del Instituto de Reforma Educativa, así como los facilitadores que sustituirán los superintendentes, supervisores y otro personal intermedio técnico que media entre la burocracia central del Departamento y las escuelas y los directores de las escuelas de la comunidad. Además de lo anterior, ahora se le concede al Secretario un poder prácticamente ilimitado para reubicar, reasignar y trasladar los maestros y demás empleados y funcionarios del sistema, según lo estime conveniente a los fines de la Ley.

Algunos han justificado esta concentración de poderes en manos del Secretario de Educación como necesaria para dar dirección y facilitar los procesos de descentralización y el establecimiento de las escuelas autónomas. Es como si la dirección de la reforma dependiera de un déspota ilustrado con vocación democrática. Pero ¿qué nos garantiza que los poderes discrecionales, de tal

persona, se utilizarán para lograr los fines democráticos de la Ley y no para, sencillamente, seguir produciendo y reproduciendo unas prácticas autoritarias y jerárquicas? Medidas como ésta que no hacen otra cosa que legalizar la arbitrariedad, atenta no sólo contra los derechos de los(as) maestros(as), sino contra los principios democráticos básicos de nuestra sociedad.

Visión histórica de la centralización y descentralización

De vez en cuando aflora, en el texto de la Ley 18, una visión un tanto simplista de las nociones de centralización y descentralización, así como de las de autonomía y democracia escolar, que le impide atender adecuadamente los problemas y posibilidades históricamente asociadas a cada uno de estos procesos y opciones organizativas. Esta visión se refleja en la tendencia a identificar, por un lado, la descentralización y autonomía escolar con la eficiencia y la democratización y, por el otro, la centralización y burocratización con la ineficiencia, la rigidez burocrática y el autoritarismo. Esta visión tiene en algún grado razón de ser, especialmente, si consideramos el desarrollo histórico del sistema escolar público de Puerto Rico así como de gran parte de los sistemas escolares públicos de Estados Unidos, los cuales han tendido a convertirse en aparatos altamente rígidos, centralizados, jerárquicos, burocráticos y poco sensibles a las poblaciones que, supuestamente, sirven. Sin embargo, este mismo desarrollo histórico nos revela que en lo que respecta a los procesos de centralización y descentralización, la realidad es mucho más compleja y contradictoria.

Llama la atención que lo que hoy se ve como altamente ineficiente y antidemocrático, es decir, el control centralizado del sistema escolar público, en un tiempo se vio como la solución más eficiente y apropiada para atender los problemas y demandas socioeducativas de las modernas sociedades democráticas e industriales. Por otro lado, lo que hoy se defiende como una alternativa ágil y democrática para mejorar el sistema educativo, esto es, el control comunitario de la escuela, en el pasado se consideró como un obstáculo para el desarrollo del sistema escolar masivo que requería ese tipo de sociedad democrática e industrial.

Desde finales del siglo pasado y durante la mayor parte de este siglo, el mayor impulso organizativo de los sistemas escolares públicos, tanto en Estados Unidos como en Puerto Rico, ha sido hacia la centralización y burocratización. Para conocer sobre la experiencia norteamericana véase, entre otros, a Katz (1971); Spring (1982); Tyack y Hansot (1982); Tyack (1985); para la de Puerto Rico, véase Osuna (1949); Torres González (1983). En Estados Unidos, este impulso vino inicialmente de los esfuerzos de los líderes educativos progresistas de finales de siglo y sus aliados socioeconómicos. En Puerto Rico, mientras tanto, el impulso centralizador fue dado, principalmente por las administraciones coloniales

norteamericanas que gobernaron al país durante ese mismo periodo. De hecho, la centralización cobra fuerza después que los primeros administradores coloniales, bajo el régimen militar norteamericano, experimentaron con un gobierno escolar relativamente descentralizado, constituido por juntas escolares municipales electas, con algún grado de poder decisional sobre las escuelas locales.

En ambos contextos, los promotores de la centralización y burocratización consideraban el control local de la escuela como una organización poco eficiente para lograr la expansión del sistema de escolar y, por lo mismo, para la ampliación de las oportunidades educativas de todos los grupos y clases sociales. Curiosamente, una de las principales críticas que se le hacía al control local de la escuela era que dicho control estaba sujeto a las manipulaciones de las maquinarias políticas y jefes políticos de la comunidad. Por ello, el llamado frecuente de los promotores de la centralización para "sacar la política de la escuela". Según sus promotores, la centralización y burocratización aseguraría que las decisiones sobre las cuestiones educativas responderían, no a consideraciones y presiones político-partidistas, sino a criterios fundamentados tanto en las ciencias pedagógicas y la gerencia científica como en el interés general, de proveer educación "americana", pública y gratuita a toda la población.

No obstante, al reclamo de sacar la política de la escuela, la evidencia histórica nos revela que lo que realmente ocurrió con estos esfuerzos por centralizar y burocratizar el sistema educativo fue un cambio de una forma y estructura política por otra. En ambos contextos sociales, se puede apreciar un esfuerzo exitoso de parte de ciertos grupos y sectores sociales y políticos por dominar el proceso y las estructuras decisionales educativas. En Estados Unidos, por ejemplo, podemos ver que la centralización resultó en la transferencia del poder decisional educativo desde las comunidades y los políticos locales a unas organizaciones centrales dominadas por administradores y por sectores dominantes de las élites políticas y socioeconómicas (Katz, 1971; Spring, 1982; Tyack y Hansot, 1982; Tyack, 1985). En Puerto Rico, por otra parte, es evidente la intención de los administradores coloniales norteamericanos por conseguir a través de la centralización, un control absoluto del sistema escolar (Torres González, 1983). Las interferencias partidistas a la política de "americanización" y expansión educativa venían, principalmente, de sectores de la élite burguesa y profesional criolla que desde su base de poder, en las juntas escolares, criticó y, según los administradores norteamericanos, obstaculizó los planes educativos de las autoridades coloniales. Con la eliminación de las juntas escolares se eliminaba por consiguiente la base de poder de dicha élite criolla al mismo tiempo que se concentraba el poder decisional educativo en manos del administrador colonial de mayor jerarquía en el sistema escolar público de Puerto Rico, es decir, el

Comisionado de Instrucción Pública, figura que hasta el 1948 era nombrada por el presidente de Estados Unidos.

A pesar de este desarrollo, es importante destacar que el impulso centralizador en los sistemas escolares de Estados Unidos y Puerto Rico no siempre ha venido de arriba o de los sectores dominantes de la sociedad. En muchos casos la presión ha venido de abajo, y, con frecuencia, la intención ha sido asegurarle a diversos grupos subordinados de la sociedad unos derechos básicos, tanto democráticos como profesionales; derechos considerados por estos grupos como amenazados por diversos intereses sectoriales de la sociedad, incluso por grupos influyentes al nivel local.

Esto último, por cierto, es indicativo de que el impulso en dirección contraria, es decir, por descentralizar y por establecer la autonomía escolar al nivel de la comunidad, no siempre ha respondido a intereses, auténticamente, democráticos e igualitarios. La misma experiencia de Estados Unidos con las juntas locales escolares, a lo largo de este siglo, revela que éstas han tendido a estar dominadas por miembros de la élite blanca o por las clases profesionales, adineradas y altamente escolarizadas (Popkewitz, 1991; Spring, 1982, 1991). También, revela los muchos intentos de grupos políticos-partidistas, racistas y/o religiosos-fundamentalistas por utilizar la descentralización y el control comunitario para imponer sus ideologías particulares en el currículo escolar, para discriminar contra cierto tipo de ideas o grupos de ciudadanos, o para reclutar o despedir maestros conforme a los intereses sectarios de estos grupos (Zeichner, 1991).

Precisamente ha sido para contrarrestar los intentos antidemocráticos y sectarios de grupos influyentes como éstos, o para adelantar los derechos educativos de grupos tradicionalmente desfavorecidos, que históricamente se ha presionado desde la base—por parte, por ejemplo, del movimiento de derechos civiles, de diversos grupos raciales y étnicos "minoritarios", del movimiento feminista, de las coaliciones de grupos de impedidos y las principales organizaciones magisteriales—para centralizar las decisiones educativas. Presiones que han resultado, tanto en la esfera estatal como federal, en legislación y reglamentación, dirigida a proteger los derechos educativos de varios de estos grupos o la autonomía profesional y seguridad de empleo de los docentes del sistema escolar público.

Lo anterior me lleva a pensar que si bien es crucial una buena dosis de descentralización y desburocratización organizativa para democratizar nuestro sistema escolar público y para fortalecer la autonomía profesional de los maestros, algún grado de centralización y burocratización es también necesaria para asegurar esos mismos fines. De hecho, algún grado de centralización y burocratización podría también considerarse necesario para atender, adecuadamente, otros fines

administrativos y normativos. Por ello no debe extrañarnos que la propia Ley 18 propicie un alto grado de centralización y burocratización, aunque no los llame así. En ciertos aspectos lo que se propicia es cuestionable, como es el caso, digamos, de la concentración de poder excesivo en manos del Secretario de Educación o de la creación, con el Instituto de Reforma Educativa, de una nueva organización central que tiende a ampliar y complicar la burocracia escolar ya existente.

Con todo, a esta nueva burocracia central se le asignan una variedad de funciones (artículo 5.06.1) que muy bien pudieran justificarse en términos administrativos y normativos. Ahora bien, es bueno tener en cuenta que con estas funciones se le confiere el poder al Instituto de establecer parámetros y, por consiguiente, límites a la autonomía curricular, administrativa y fiscal de las escuelas de la comunidad. Pongamos como caso la función de "establecer las aspiraciones o estándares mínimos del sistema con relación a la formación del educando en cada nivel". Esta limitación a la autonomía curricular de las escuelas es, fácilmente, entendible y justificable si aceptamos que la responsabilidad educativa de las escuelas de la comunidad no es sólo con la comunidad inmediata sino con la sociedad puertorriqueña. Después de todo, como bien se indica en la Ley: "La escuela debe ser laboratorio y modelo de lo que aspiramos que sea nuestra sociedad puertorriqueña" (artículo 1.02). La limitación a la autonomía local curricular es también entendible y justificable si reconocemos que el contenido curricular de las escuelas, por más que se adapte a las necesidades y realidades particulares de las diversas comunidades, tendrá que responder en buen grado a los desarrollos y consensos alcanzados en los diversos campos del saber que nutren el currículo escolar.

Uno de los problemas con esta función curricular y con las demás facultades centralizadoras del Instituto—y como ya vimos, del Secretario de Educación— no es el grado de poder decisonal que se concentra en manos de los burócratas y técnicos de la nueva agencia central del sistema escolar, sino la parquedad y vaguedad de la Ley en cuanto a las normas democráticas, de equidad y justicia social que deben orientar y condicionar el poder decisonal ya no sólo de estos funcionarios, de los consejos escolares y directores de escuela.

Como sugerimos anteriormente, hay algunas decisiones y asuntos educativos que no pueden dejarse a la discreción y buena voluntad de estos funcionarios o de los consejos escolares. Entre estos asuntos podemos incluir los relacionados con la separación de la iglesia y el estado, la equidad social, racial y sexual, los derechos de los impedidos y los derechos de los(as) estudiantes y maestros(as) (Sobre este asunto ver a Tyack, 1985; Zeichner, 1991). Otro asunto que requiere atención al nivel central es el relacionado con la equidad fiscal, ya que no hay manera que por su propia iniciativa los consejos escolares puedan compensar e igualar las

marcadas desigualdades económicas que se dan en las diferentes comunidades y municipios de nuestro país.

Se podría decir que nuestra Constitución cumple en parte con la función normativa de velar porque se respeten en el sistema escolar estos principios y derechos democráticos y de justicia social. Sin embargo, sabemos que en casi todas las esferas públicas de nuestra sociedad se requieren de medidas complementarias que provean los mecanismos legales y administrativos que le den fuerza real a esa función normativa de nuestra Constitución. De aquí la necesidad de que la Ley de las escuelas de la comunidad sea más enfática y consistente en su compromiso con los principios democráticos, justicia social y equidad, y provea con suficiente claridad las guías y mecanismos legales y administrativos necesarios para operacionalizar dicho compromiso.

Lejos, por lo tanto, de una visión simplista de los procesos de centralización y descentralización, la propia descentralización democrática requiere una perspectiva realista y crítica de ambos procesos. Esta perspectiva debe permitir, por un lado, atender adecuadamente los problemas asociados a cada uno de estos procesos y, por el otro, balancear las necesidades educativas tanto nacionales como comunitarias, así como los diversos intereses sectoriales y grupales que inciden en estas esferas educativas de nuestra sociedad.

Las estructuras de poder y desigualdad social

Con relación a este requisito de balancear las necesidades nacionales y las de la comunidad, es importante mencionar que otro de los problemas de las disposiciones centralizadoras de la Ley 18 es que no se toman en cuenta las fuertes tendencias centralizadoras en el control educativo que durante este siglo y, particularmente, durante las últimas décadas, se han estado dando en el contexto nacional norteamericano. No obstante, el hecho de que muchas de las reformas que en los últimos años se han intentado en ese país han ido encaminadas a lograr una mayor descentralización del control educativo, éstas se han estado dando en el contexto de unos procesos y movimientos sociohistóricos que van en sentido opuesto al de la descentralización (Véase, entre otros, a Howe, 1991; Popkewitz, 1991; Spring, 1991; Tye, 1992).

Uno de los procesos más importantes ha sido la creciente concentración de poder educativo en manos del gobierno federal, poder ejercido sobre los estados y distritos escolares mediante mecanismos indirectos como lo son las subvenciones económicas a programas, investigaciones y materiales educativos (Spring, 1991). Cabe destacar también los movimientos de "nacionalización" educativa liderados no sólo por el gobierno federal sino, además, por otras influyentes organizaciones nacionales norteamericanas, entre las cuales se destacan la National Governors Association, el National Board for Professional Standards, el National Council for

Accreditation of Teacher Education, las diversas agencias nacionales que acreditan universidades y escuelas públicas, y las grandes fundaciones privadas norteamericanas como la Carnegie Corporation con intereses especiales en la educación. Estos movimientos han estado dirigidos al establecimiento de estándares nacionales norteamericanos en diversas áreas de la gestión y actividad escolar como por ejemplo, en el currículo, los procesos evaluativos y la preparación de maestros.

Evidencia reciente de esta tendencia "nacionalizadora" del sistema educativo norteamericano es el proyecto federal de *America 2000* (1991) originado por la administración del presidente Bush y adoptado en gran parte por la del presidente Clinton.³ Un aspecto relevante de esta iniciativa federal es que al tiempo que afirma enérgicamente la deseabilidad de la autonomía curricular al nivel de las propias escuelas, enfatiza en la necesidad de desarrollar unos estándares nacionales curriculares y evaluativos. Al respecto, me parecen pertinentes los siguientes comentarios de Howe (1991: 197):

When one considers the leverage these requirements exert on the schools...isn't there at least a possibility that school-based control will be minimal?...America 2000 specifically affirms that school curricula should remain locally controlled, but its stipulations of subjects to be studied, standards to be met, and tests to be taken make this affirmation seem dubious at best.

Es evidente que estas tendencias centralizadoras en el contexto nacional norteamericano ponen también en entredicho, ya, no sólo la autonomía curricular de las escuelas de la comunidad, sino la autonomía de nuestro sistema escolar y de su nuevo organismo rector para formular unos estándares curriculares que respondan a las particularidades de la sociedad y cultura puertorriqueña. Que esto ocurra en Puerto Rico no nos debe extrañar, especialmente, si consideramos la estructura de poder colonial en que estamos insertos. Pero debo advertir que las tendencias de "nacionalización" educativa en Estados Unidos que mencionamos anteriormente también ponen en entredicho la posibilidad de asegurar nuestra autonomía educativa si Puerto Rico se convirtiera en un estado de la unión norteamericana.

Aparte de nuestra relación de subordinación con Estados Unidos, hay otra dimensión de las relaciones de poder que es necesario tomar en cuenta en cualquier intento de reforma educativa en Puerto Rico. Como en otros contextos nacionales (Ver, por ejemplo, a Fägerlind y Saha, 1989; Katz, 1992; Zeichner, 1991) gran parte de los principales problemas educativos que aquejan nuestro sistema educativo tienen su origen fuera del sistema escolar, especialmente, en las

estructuras de desigualdad social, económica y política, como estoy seguro pocos dudarán, que caracterizan la sociedad puertorriqueña. Por ello sería ingenuo creer—como a veces se refleja en la retórica tanto de la Ley como de sus defensores— que el proyecto gubernamental de las escuelas de la comunidad, o incluso una versión substancialmente mejorada del mismo —pueda adelantar mucho en la solución de dichos problemas. Por el contrario, hay buenas razones sociológicas e históricas para pensar que estos intentos de reforma, incluyendo entre éstos los encaminados a democratizar la escuela e igualar las oportunidades educativas, están por lo general, profundamente limitados por las desigualdades socioeconómicas y políticas de la sociedad en donde está insertado el sistema escolar. Es por esto que se ha argumentado que la efectividad de cualquier reforma substancial del sistema educativo dependerá de cuán ligada o acompañada esté de reformas en otras esferas sociales dirigidas a reducir dichas desigualdades (Fägerlind y Saha, 1989; Katz, 1992; Zeichner, 1991).

Son estas mismas desigualdades las que suelen determinar qué grupos de la sociedad tendrán mayor participación y voz en los asuntos escolares. En la sección anterior vimos el dominio que han tenido las élites socioeconómicas, políticas y educativas en Puerto Rico y Estados Unidos en las decisiones escolares tanto a nivel central como local. A pesar de las importantes conquistas sociales y educativas logradas por los grupos menos privilegiados, algunas de las cuales también vimos anteriormente, todavía subsisten en Puerto Rico, como en Estados Unidos, profundas desigualdades sociales y educativas que representan serios obstáculos a la capacidad de participación de dichos grupos en los procesos decisionales educativos. Por dlo, me parecen pertinentes a nuestra situación los siguientes comentarios de Zeichner (1991, p. 374) :

...parents who are worried about meeting basic human needs for their families—such needs as physical safety, shelter, food, medical care, child care, and decent jobs—cannot fully participate in the democratic school community, no matter how enlightened the views of professional educators are about the legitimacy of community empowerment, and no matter how much training is offered to members of the general community in the politics of school decision making.

Aparte de determinar el nivel de participación en las decisiones escolares, las desigualdades socioeconómicas y políticas extraescolares también determinan, en buena medida, las desigualdades en las oportunidades educativas. Como tiende también a demostrarnos la evidencia sociológica e histórica, es muy poco lo que la escuela ha hecho o puede hacer por sí sola para reducir estas desigualdades. La

misma evidencia tiende a confirmar la sospecha de que, no obstante, la enorme expansión y masificación que han experimentado los sistemas escolares en la mayor parte de las sociedades industriales contemporáneas, estos sistemas se han tornado cada vez más en importantes instrumentos de legitimación y reproducción de la estratificación social (Véase, entre otros, a Boudon, 1974; Bourdieu y Passeron, 1977; Bowles y Gintis, 1976; Rubinson y Ralph, 1986).

Al hacer referencia a esta evidencia no quiero dar la impresión de que los esfuerzos para mejorar las oportunidades educativas de nuestros grupos sociales, menos privilegiados, no valen la pena. Obviamente, se puede hacer mucho al respecto en el sistema escolar público. Algunas de las actividades que favorece la propia la Ley 18 pueden contribuir a ello, como es el caso, según vimos, anteriormente, del desarrollo en las escuelas de metodologías de enseñanza y currículos ajustados a los modos de aprendizaje y a las realidades y necesidades socioeconómicas y culturales de los estudiantes. Sin embargo, debemos estar conscientes, por lo ya indicado, que estas iniciativas, así como cualquier esfuerzo escolar por igualar las oportunidades educativas, tendrán un impacto limitado en la reducción de las desigualdades a menos que esos esfuerzos estén acompañados o ligados a reformas redistributivas en otros sectores de la sociedad.

Cabe mencionar, sin embargo, un aspecto de la Ley 18 que puede tener un efecto contrario a los esfuerzos por reducir las desigualdades en las oportunidades educativas. Me refiero a la disposición que provee para el desarrollo del proyecto de los vales educativos. Este proyecto, como indicamos en la introducción de este artículo, se expande y concretiza en la Ley 71 que establece el "Programa de Becas Especiales y Libre Selección". Los proyectos de vales y los más abarcadores de "libre selección" (*choice*) plantean una variedad de problemas con serias y adversas consecuencias sociales no sólo en lo que se refiere a la equidad educativa sino con relación a otros asuntos como son, por ejemplo, la sobrevivencia de la esfera pública educativa y del sentido de "comunidad" en las escuelas de la comunidad (Katz, 1992; Spicer y Hill, 1990). Por razones de espacio no puedo detenerme aquí en estos problemas, por lo que me limitaré a unos breves comentarios en torno a las implicaciones de los vales o la "libre selección" para la equidad educativa.

En primer lugar, es importante tener en cuenta que la evidencia que se ha ido acumulando en Estados Unidos y en otros lugares—entre otros, Australia e Inglaterra— con relación a proyectos de esta naturaleza tiende a mostrar que los mismos han contribuido a aumentar la segregación clasista y racial en los sistemas escolares (Spicer y Hill, 1990; Wells, 1991). Este efecto segregacionista y, por lo tanto, contrario a los fines de la equidad educativa ha tendido a ser, por cierto, más pronunciado en aquellos programas de "libre selección" que incluyen la opción de escoger entre escuelas públicas y privadas (Spicer y Hill, 1990), opción que como

todos conocemos contempla la Ley 71. En términos generales, esta evidencia tiende también a confirmar el impacto condicionante y limitante que tiene la estructura de desigualdad social en la misma capacidad de "libre selección". Esto se refleja en el dato de que, independientemente de las políticas de admisión de las escuelas, es decir, de que éstas sean altamente selectivas o no, los padres y madres con más ingresos y escolaridad tienden a tener, no sólo mayor participación en los procesos de libre selección, sino también mayor acceso a las escuelas participantes, públicas o privadas, de mayor demanda (Spicer y Hill, 1990; Wells, 1991).

Se podría argumentar que esta situación de desigualdad en la "libre selección" no se daría en Puerto Rico, al menos en lo que toca a la opción entre escuelas públicas y privadas, ya que la Ley 71 dispone que esta opción sólo estará disponible para familias de bajos recursos. Pero la verdad es que la evidencia da buenas razones para creer que aún entre estas familias de pocos recursos económicos, aquéllas con mayor capital académico, es decir, con padres con altas tasas de escolaridad y/o con hijos(as) con altos niveles de aprovechamiento académico, tenderán a ser las más favorecidas por este tipo de "libre selección" (Wells, 1991). De darse esto, se propiciaría en nuestro caso un sistema educativo todavía más segregado que el que ahora tenemos, con un sector privado atendiendo a las élites sociales y académicas, y un sector público, cada vez más pobre en recursos fiscales —por la reducción en los fondos públicos que ahora irían a parar a las escuelas privadas—, atendiendo los sectores más desventajados tanto en el sentido socioeconómico como académico.

Es por lo tanto irónico, como adelantáramos al inicio de este escrito, que sea precisamente en el contexto de la referencia al proyecto de los vales que la Ley de las escuelas de la comunidad haga la única mención explícita del objetivo de lograr la igualdad en las oportunidades educativas. Quizás deba consolarnos que el proyecto de vales o "libre selección" no sea un aspecto central de la Ley 18, y que, al menos por el momento, el impacto nocivo del "Programa de Becas Especiales y Libre Selección" será muy limitado, sino por otra cosa, gracias al número reducido de planteles y estudiantes que incluye, y al reducido presupuesto que se le ha asignado.

Para concluir, reitero lo que muchos han expresado con respecto a la Ley 18: **el concepto de las escuelas de la comunidad es bueno, pero la Ley es desafortunada.** Igualmente desafortunado, como hemos visto, ha sido el modo jerárquico y arbitrario en que se ha tratado de implantar. Sería, además, muy lamentable que la insistencia en este modo de implantación provocara tal grado de oposición y resistencia en los supuestos beneficiarios de las escuelas de la comunidad, especialmente en el sector magisterial, que lo llevara a resistir y rechazar masivamente, no sólo la implantación, al implantador o los aspectos problemáticos de la Ley, sino al propio concepto de la escuela de la comunidad y

los principios libertarios y democráticos que la sustentan. Entiendo que Ley puede y debe mejorarse substancialmente, pero no debemos abrigar falsas ilusiones y expectativas de que al mejorarse, tendremos un proyecto de reforma educativo que resolverá los principales problemas que aquejan nuestro sistema escolar, y mucho menos los relacionados con la democracia y equidad educativa. Como hemos visto, esto requerirá además de un buen proyecto de escuelas de la comunidad, profundas reformas en las diversas estructuras de poder y desigualdad de nuestra sociedad.

Notas

1. En este trabajo elaboro algunos de los puntos que discuto en un artículo publicado por el periódico **Diálogo** en la edición de octubre de 1993.
2. Para una discusión de esta perspectiva sociohistórica, véase Torres González (1983).
3. Es por demás interesante que la parte principal de la iniciativa *América 2000* que no adopta la administración de Clinton es la que tiene que ver con los programas de "choice" entre escuelas públicas y privadas.

Referencias

- Boudon, R. (1974). **Education, Opportunity, and Social Inequality**. N.Y.: John Wiley & Sons.
- Bourdieu, P. y Passeron, J.C. (1977). **Reproduction in Education, Society and Culture**. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Bowles, S. y Gintis, H. (1976). **Schooling in Capitalist America**. N.Y. Basic Books.
- Estado Libre Asociado (1993). **Ley para el desarrollo de las escuelas de la comunidad. Ley núm.18 del 16 de junio de 1993**. San Juan, P.R.: El autor.
- Estado Libre Asociado (1993). **Ley del Programa de becas especiales y libre selección de escuelas. Ley 71 del 3 de septiembre de 1993**. San Juan, P.R.: El autor.
- Fägerlind, I. y Saha, L.J. (1989). **Education and National Development** (2nd edition). Elmsford, N.Y.: Pergamon Press.
- Howe, H. (1991). America 2000: A Bumpy Ride on Four Trains. **Phi Delta Kappan**, 73(3), 192-203.
- Katz, M.B. (1971). **Class, Bureaucracy, and Schools: the Illusion of Educational Change in America**. N. Y. Praeger Publishers.
- Katz, M.B. (1992). Chicago School Reform in History. **Teachers College Record**, 94(1), 56-72.
- Osuna, J.J. (1949). **A History of Education in Puerto Rico**. Río Piedras, P.R.: Editorial de la U.P.R.
- Popkewitz, T.S. (1991). **A Political Sociology of Educational Reform**. N.Y.: Teachers College Press.

- Rauth, M. (1990). Exploring Heresy in Collective Bargaining and Social Restructuring. **Phi Delta Kappan**, 71(10), 781-788.
- Roche, M. (agosto1993). Una escuela con esperanza y otra con pesimismo. **Diálogo**, 20-21.
- Rubinson, R. y Ralph, J. (1986). Methodological Issues in the Study of Educational Change. En J.G. Richardson (Ed.), **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education** (275-304). N. Y.: Greenwood Press.
- Spicer, M. y Hill, E.W. (1990). Evaluating Parental Choice in Public Education: Policy Beyond the Monopoly Model. **American Journal of Education**, 98(2), 97-113.
- Spring, J. (1982). The Evolving Political Structure of American Schooling. En R.B. Everhart (Ed.), **The Public School Monopoly** (77-108). Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company.
- Spring, J. (1991). **American Education** (5th edition). N.Y.: Longman.
- Torres González, R. (1983). **Democracy and Personal Autonomy in the Puerto Rican School System: A Socio-Historical Survey and Critique of Educational Development**. Tesis doctoral, School of Education, University of Massachusetts. Amherst, MA.
- Tyack, D. (1990). Restructuring in Historical Perspective: Tinkering Toward Utopia. **Teachers College Record**, 92 (2), 170-191.
- Tyack, D. y Hansot, E. (1982). **Managers of Virtue: Public School Leadership in America, 1920-1980**. N.Y.: Basic Books.
- Tyack, D. y otros. (1985). Educational Reform: Retrospect and Prospect. En J.H. Ballantine (Ed.), **Schools and Society**, 545-562, Palo Alto, CA: Mayfield Publishing Company.

Tye, K.A. (1992). Restructuring our Schools: Beyond the Rhetoric. **Phi Delta Kappan**, 74(1), 8-14.

U.S. Department of Education (1991). **America 2000: An Education Strategy**. Washington, D.C : El autor.

Watts, G.D. y McClure, R.M. (1990). Expanding the Contract to Revolutionize School Renewal. **Phi Delta Kappan**, 71(10), 765-774.

Wells, A.S. (1991). Choice in Education: Examining the Evidence on Equity. **Teachers College Record**, 93(1), 137-155

Zeichner, K.M. (1991). Contradictions and Tensions in the Professionalization of Teaching and the Democratization of Schools. **Teachers College Record**, 92(3), 363-379.