

INNOVANDO UNA EDUCACIÓN CINCUENTONA

ARTÍCULO

TZEITEL ANDINO CABALLERO*

Introducción	530
I. ¿Por qué el sistema educativo está fallando?	531
A. Trasfondo histórico	531
B. Análisis actual	534
II. ¿Qué necesita Puerto Rico, <i>como mínimo</i> , para dejar de ser excluido de la nueva economía del conocimiento?	536
III. ¿Qué necesita Puerto Rico para aumentar su crecimiento económico dentro del nuevo modelo del conocimiento?	541
A. Poderes federales y estatales en el ámbito educativo	543
B. Rendición de cuentas o accountability	544
1. Las evaluaciones académicas de alta calidad	544
2. Sistemas de rendición de cuentas	551
C. Preparación y adiestramiento de maestros	564
D. Currículo y material instructivo alineado a estándares académicos del estado que sean retadores	571
E. Mayor control y flexibilidad presupuestaria	572
IV. Recomendaciones	575
Conclusión	580

El estudio no se mide por el número de páginas leídas en una noche ni por la cantidad de libros leídos en un semestre. Estudiar no es un acto de consumir ideas sino de crearlas y recrearlas.

–Paulo Freire¹

* Estudiante de segundo año de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. La autora ha trabajado con el sistema de educación pública de Puerto Rico, desde el sector privado y sin fines de lucro.

¹ PAULO FREIRE, LA IMPORTANCIA DE LEER Y EL PROCESO DE LIBERACIÓN 53 (Stella Mastrangelo trad., Siglo Veintiuno 1984) (1982).

INTRODUCCIÓN²

LAS ESTADÍSTICAS DEL CENSO DE ESTADOS UNIDOS (EN ADELANTE EE.UU.) muestran que 36.6% de los puertorriqueños con 18 años o más (930,328 personas) no tienen un diploma de escuela superior.³ Por otro lado, en el 2008, el Departamento de Educación de Puerto Rico (en adelante DEPR) encontró que, de sus estudiantes de tercer a octavo grado y en undécimo grado, un 45% no dominaba el español, 40% no era proficiente en inglés como segundo idioma, 41% no dominaba las ciencias ni 55% las matemáticas.⁴ Contrario a lo que se escucha en la discusión pública, estas cifras demuestran que los resultados que el sistema de educación pública rinde son cónsonos con su diseño. Después de todo, éste fue diseñado pensando en las necesidades de un mundo pasado, que era dominado por la industria y manufactura.

Actualmente vivimos en la era de la globalización donde impera la tecnología y el conocimiento. A ésta ya no le bastan los diplomas de cuarto año ni el tipo de estudiante que nuestro sistema educativo está graduando.⁵ Responder a esta nueva realidad, mientras mejoramos las cifras reseñadas, requerirá entonces de una innovación sistémica. Cónsono con este fin, este trabajo asume el reto de analizar las raíces históricas de los problemas educativos que nuestro País enfrenta, para entender cómo podríamos valernos del actual enmarque de leyes federales y estatales en aras de innovar nuestro sistema educativo.

2 Este artículo fue preparado antes de mayo de 2010 y se basó en la información que el Departamento de Educación de Puerto Rico publicó para el año escolar 2009-2010.

3 CENSO DE EE.UU., ENCUESTA SOBRE LA COMUNIDAD DE PUERTO RICO DEL 2006-2008, http://factfinder.census.gov/servlet/STTable?_bm=y&-geo_id=04000US72&-qr_name=ACS_2008_3YR_Goo_S1501&-ds_name=ACS_2008_3YR_Goo_&-lang=es&-redoLog=false&-format=&-CONTEXT=st (última visita 13 de noviembre de 2010). El censo muestra que el 33.6% de la población de 25 años o más no se graduó de cuarto año, ni un 19.2% de las personas entre 18 y 24 años. Esto implica que 36.6% de la población con 18 años o más o 930,328 personas no cuenta con un diploma de cuarto año.

4 DEP'T. EDUC. PR, PERFIL DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE PUERTO RICO AÑO ACADÉMICO: 2008-2009 (2009), *disponible en* <http://www.de.gobierno.pr/sites/de.gobierno.pr/files/State%20Report%20Card%202008-2009.pdf>. Sus resultados en las Pruebas Puertorriqueñas de Aprovechamiento Académico (PPAA) fueron: (1) español: 45% a nivel básico, 30% a nivel proficiente y 25% a nivel avanzado; (2) inglés como segundo idioma: 40% básico, 36% proficiente y 24% avanzado; (3) ciencias: 41% básico, 40% proficiente y 19% avanzado y (4) matemáticas: 55% básico 32%, proficiente y 13% avanzado.

5 TONY WAGNER & ROBERT KEGAN, CHANGE LEADERSHIP A PRACTICAL GUIDE TO TRANSFORMING OUR SCHOOLS 1 (2006).

I. ¿POR QUÉ EL SISTEMA EDUCATIVO ESTÁ FALLANDO?

A. *Trasfondo histórico*

El modelo económico de los años setenta en Puerto Rico fue el producto de las políticas de desarrollo de los años cincuenta iniciadas bajo el proyecto Operación Manos a la Obra. En su primera fase (1947-1960) este proyecto atrajo “empresas que hacían uso intensivo de la mano de obra y requerían relativamente poco capital. . . . De manera que para esas empresas los salarios bajos eran la clave de su rentabilidad”.⁶ Respondía, predominantemente, a tres características de los años cincuenta: (1) un modelo económico que empleaba 80% de la fuerza laboral en trabajos *no diestros*,⁷ (2) una población sin estudios de cuarto año o universitarios, 92.6% de las personas entre 14 a 64 años, y (3) una escolaridad promedio de 4.7 años.⁸ Como el modelo económico de los años cincuenta no requería de mano de obra diestra, 87% de la población apta para el trabajo logró ser integrada al mercado laboral.⁹ Se desprende que el bajo nivel de escolaridad que producía el sistema educativo de los años cincuenta era cónsono con las necesidades del mercado laboral y económico de la época.

Después de los cincuenta, surgieron nuevas tendencias. Primeramente, se dio “una toma de conciencia en Fomento sobre la conveniencia de atraer . . . empresas de uso intensivo del capital que usaran mano de obra diestra y semi-diestra . . . [pues, podían] darse el lujo de pagar salarios más altos”.¹⁰ Los esfuerzos de Operación Manos a la Obra se enfocaron en atraer industrias manufactureras. Esto hizo que la manufactura terminara convirtiéndose en el sector de mayor aportación al Producto Nacional Bruto (PNB), desde los años sesenta hasta los ochenta.¹¹ No obstante, el crecimiento económico del sector de manufactura no significó un aumento en el empleo.¹²

6 JAMES L. DIETZ, HISTORIA ECONÓMICA DE PUERTO RICO 266 (1997).

7 BUSINESS-HIGHER EDUCATION FORUM, BUILDING A NATION OF LEARNERS: THE NEED FOR CHANGES IN TEACHING AND LEARNING TO MEET GLOBAL CHALLENGES 13 (2003).

8 Barry P. Bosworth & Susan M. Collins, *Economic Growth*, en THE ECONOMY OF PUERTO RICO: RESTORING GROWTH 17, 42 (véase Tabla 2-7 Educational Attainment, Puerto Rico 1950-2000 donde se cita al Censo de EE.UU. (2000)). El nivel de escolaridad de las personas de 14 a 64 años para 1950 era: 21.9% sin escolaridad, 32.9% hasta nivel elemental, 29.3% hasta nivel intermedio, 8.5% hasta nivel superior y 4.1% graduado de cuarto año.

9 ELIEZER CURET, PUERTO RICO: DEVELOPMENT BY THE INTEGRATION TO THE U.S. 52 (1986) (véase Tabla 7 Population and Labor Force Statistics – Selected Years). De una fuerza laboral de 684,000, un total de 596,000 fueron empleadas.

10 DIETZ, *supra* nota 6, en la pág. 271.

11 *Id.* en la pág. 274. Para 1960, la manufactura aportó al PNB un 21.9%, en 1970 un 25.4%, y en 1980 un 48.1%.

12 *Id.* en la pág. 278. Para los años sesenta, la agricultura fue el sector que más empleo generó mientras que, para los años setenta, el sector de la manufactura se convirtió en el principal empleador de Puerto Rico. Sin embargo, ya para los años ochenta había sido desplazada por el gobierno.

La segunda tendencia fue que el Gobierno de Puerto Rico impulsó una ola migratoria desde los años cuarenta al setenta. Específicamente, 151,000 puertorriqueños migraron hacia los EE.UU. en los cuarenta, 470,000 en los cincuenta, 214,000 en los sesenta y 65,813 en los setenta.¹³ Ésta es una importante tendencia a considerar por su impacto sobre las cifras de empleo y crecimiento económico.

Lo tercero es que, después de los cincuenta, la importancia que se le daban a las destrezas manuales comenzó a declinar en todos los sectores industriales. Ello se debió a la disminución en el contenido diestro de muchos empleos de cuello azul y a cambios en los patrones de empleo ocupacional.¹⁴ A la par con dicha tendencia, en la década del setenta, el sistema educativo de Puerto Rico aumentó a 9.1 años el nivel de escolaridad de la población de 16 a 64 años.¹⁵ Gracias a este aumento sustancial se pudo mantener, durante los setenta, en 79% la tasa de participación laboral. Ello fue relativamente constante, en comparación con el 87% de participación laboral alcanzado durante los años cincuenta.

La cuarta tendencia fue que, durante los setenta, poco menos de la mitad de los empleados de las manufactureras en EE.UU. tenían un diploma de escuela superior.¹⁶ La razón es que ofrecían empleos que requerían altos niveles de *destrezas motoras*¹⁷ y bajos niveles de *destrezas interactivas*.¹⁸ Mientras tanto, Puerto Rico aumentó a un 31.2% el por ciento de la población entre 16 a 64 años que se había graduado de cuarto año o cursado estudios universitarios.¹⁹ Por tanto, logró atraer empresas manufactureras predominantemente *light*, o intensivas en mano de obra y orientadas hacia el mercado estadounidense.²⁰ De este modo, durante los años setenta, las manufactureras se convirtieron en el mayor empleador.²¹

Además de las manufactureras, otros sectores que requerían de mano de obra semi-diestra asumieron un rol protagónico como empleadores. El comercio fue el segundo mayor empleador, seguido por los servicios, el gobierno y la cons-

13 HEIDI CALERO CONSULTING GROUP, INC., INSIDE THE PUERTO RICO ECONOMY 1998-2007, 5 (2007).

14 Edward Wolff, *Technology and the Demand for Skill Utilization*, en THE OVEREDUCATED WORKER?: THE ECONOMICS OF SKILL UTILIZATION 27, 40-41 (Lex Borghans & Andries de Grip eds., 2000).

15 Bosworth & Collins, *supra* nota 8, en la pág. 43 (véase Tabla 2-8 Educational Attainment, Puerto Rico and the United States, 1970-2000).

16 COUNCIL ON COMPETITIVENESS, COMPETITIVENESS INDEX: WHERE AMERICA STANDS 96 (2007).

17 Wolff, *supra* nota 14, en la pág. 40.

18 *Id.* en la pág. 30.

19 Bosworth & Collins, *supra* nota 8, en la pág. 42 (véase Tabla 2-7). De la población de 16 a 64 años (783,000 personas), para 1970 el 18.1% había obtenido un diploma de cuarto año (141,723) 7.8% alguna preparación universitaria o un grado asociado (61,074) y 5.3% un bachillerato o estudios post-universitarios (41,499).

20 CURET, *supra* nota 9, en la pág. 71.

21 DIETZ, *supra* nota 6, en la pág. 278. Véase Tabla 5.7, Empleo por sector, Intervalos de diez años entre 1940 y 1980 y 1982.

trucción.²² Esta tendencia permite inferir el *tipo de empleado* que era reclutado en los setenta. El comercio, los servicios y el gobierno ofrecen empleos que requieren de destrezas *interactivas, manuales* y de *complejidad substantiva*, y que exigen una escolaridad promedio de 13.2 años.²³ Siendo esta exigencia mayor que la escolaridad promedio de la población de dicha década (9.1 años), se infiere que éstos absorbieron a los grupos poblacionales con mayor preparación educativa. Por otro lado, la construcción, seguida por la manufactura, son los sectores que exigen el nivel más alto de *destrezas motoras*;²⁴ implica que emplearon a las poblaciones con los niveles de escolaridad más baja.

Por último, al relacionar las tasas de empleo de los años setenta con el nivel educativo, surge una conexión determinante entre ambos. Mientras el 87.4% de los no graduados de cuarto año²⁵ y el 89.5% de los graduados de escuela superior tenían empleo,²⁶ las personas con estudios universitarios con empleo alcanzaron un 96.9%.²⁷

Este somero recuento histórico demuestra que el modelo económico de los años cincuenta hasta los setenta logró que grandes sectores de la población participaran del mercado laboral. En gran medida, ello fue gracias al dramático aumento en los niveles educativos de la población, aunque como señala el economista James Dietz, no se puede olvidar que las tasas de desempleo nunca lograron estar por debajo del 10%, los empleados no lograron mejores salarios²⁸ y la migración a EE.UU. de la población apta para el trabajo jugó un rol clave en todo esto.²⁹

En resumen, el cambio hecho por el Gobierno de Puerto Rico en torno a sus políticas de desarrollo ocasionó un aumento sustancial en el nivel educativo de la mano de obra y ello, a su vez, aumentó las cifras de empleo y de crecimiento

22 *Id.* El sector comercial creó 128,000 o 18.7% de los empleos, el sector de servicios creó 116,000 o 16.9%, el sector gubernamental creó 106,000 o 15.5% y la industria de construcción creó 76,000 o un 11% de los empleos.

23 Wolff, *supra* nota 14, en la pág. 40.

24 *Id.*

25 DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS DE PUERTO RICO *Nivel de escolaridad de la fuerza obrera de Puerto Rico*, ESTADÍSTICA SOBRE EL GRUPO TRABAJADOR 2006 (véase Tabla 3 Tasa de desempleo por nivel educacional). En 1970, la tasa de desempleo para la fuerza obrera sin diploma de cuarto año fue: 11.1% para las personas sin grado; 11.4% para las personas con una educación de 1^{ro} - 3^{ro}; 11.8% para las personas con una educación de 4^{to} - 6^{to}; 14.4% para las personas con una educación de 7^{mo} - 9^{no}; y 14.3% para las personas con una educación de 10^{mo} - 11^{mo}. Esto representa un 12.6% de desempleo en este sector poblacional.

26 *Id.* Establece que, en 1970, la tasa de desempleo para la fuerza obrera graduada de escuela superior fue 10.5%.

27 *Id.* Para 1970, la tasa de desempleo para la fuerza obrera con algún estudio universitario fue 3.1%.

28 JAMES L. DIETZ, PUERTO RICO: NEGOTIATING DEVELOPMENT AND CHANGE 176 (2003).

29 *Id.*

económico. Así, nuestra propia historia evidencia el rol protagónico que juega la educación en el desarrollo económico de un país.

B. Análisis actual

Mientras en la década del sesenta y setenta el modelo industrial ofrecía trabajos de cuello azul en abundancia, relativamente remunerados y seguros, en la actualidad éstos escasean.³⁰ Hoy en día, para ganar aunque sea el salario mínimo, hay que ser *intelectual y mentalmente diestro*.³¹

La brecha entre el pasado modelo industrial y el actual modelo económico se ve al analizar el tipo de empleo ofrecido por ambos. En el Siglo XX, solo 5% de los empleos requería de un conocimiento especializado, pero en el Siglo XXI un 70% de los empleos requiere de un conocimiento especializado.³² Además, al comparar los empleos disponibles en 1973 y 1998 se encuentra que: (1) *en trabajos de cuello azul, diestros y clericales*, disminuyó por dos tercios el por ciento de trabajadores sin diploma de escuela superior y se duplicó el por ciento de empleados con alguna preparación universitaria o con un grado universitario y (2) *en profesiones de cuello azul menos diestros* (como las ocupaciones de servicio) se redujo por la mitad los desertores escolares reclutados mientras se triplicó el por ciento de trabajadores con alguna preparación universitaria o con un título universitario.³³ Ello muestra que ahora las ocupaciones de cuello blanco y de cuello azul *requieren que los empleados sepan solucionar problemas intelectuales y técnicos*.³⁴ El cambio entre un modelo y otro es tan drástico que un 85% de los empleos que el nuevo modelo clasifica como *diestros* requiere de estudios universitarios, pero 60% de los empleos que se ofrecerán en el futuro requerirán de la capacitación que sólo 20% de los actuales trabajadores poseen.³⁵

Estas tendencias apuntan a que en EE.UU. rige un modelo económico distinto al de los años cincuenta, dominado por la tecnología y el conocimiento. No obstante, las estadísticas de Puerto Rico son contrarias a dicho patrón.

Lo primero es que los niveles de educación en mayor demanda en Puerto Rico entre enero 2002 y mayo 2003 fueron “los de grado general de escuela superior o menos. . . . [Pues] el 58.3% de todos los puestos ocupados por el último [trabajador] reclutado *requerían solamente un grado general de escuela superior o*

³⁰ WAGNER & KEGAN, *supra* nota 5, en la pág. 3.

³¹ *Id.*

³² LINDA DARLING-HAMMOND, THE FLAT WORLD AND EDUCATION, HOW AMERICA'S COMMITMENT TO EQUITY WILL DETERMINE OUR FUTURE 2 (2010).

³³ ALLIANCE FOR EXCELLENT EDUCATION, READING NEXT: A VISION FOR ACTION AND RESEARCH IN MIDDLE AND HIGH SCHOOL LITERACY 9 (2004) (citando a A. P. CARNEVALE, HELP WANTED . . . COLLEGE REQUIRED (2001)).

³⁴ TONY WAGNER, THE GLOBAL ACHIEVEMENT GAP WHY EVEN OUR BEST SCHOOLS DON'T TEACH THE NEW SURVIVAL SKILLS OUR CHILDREN NEED – AND WHAT WE CAN DO ABOUT IT, xxii (2008).

³⁵ BUSINESS HIGHER EDUCATION FORUM, *supra* nota 7, en la pág. 13.

menos, o ningún grado de educación”.³⁶ Por ello, las industrias con una mayor proporción de nuevos reclutados fueron la hospedería y servicios de alimentos, administración y apoyo, construcción, educación y agricultura y bienes raíces, servicios de arrendamiento y servicios profesionales.³⁷ El tipo de industria que emplea en Puerto Rico ocasionó que “[l]os ‘generalistas’ con niveles de escolaridad baja [fueran] altamente demandados”³⁸ y que sólo un 16.6% de los empleos requiriese bachillerato y un 2% estudios graduados.³⁹

La disparidad entre las tendencias de la economía del conocimiento y las de Puerto Rico también es visible al comparar salarios y escolaridad. En el año 2000, la escolaridad promedio de la población fue 12.2 años⁴⁰ y 62.6% de la población se graduó de escuela superior u obtuvo estudios universitarios.⁴¹ No obstante, en el 2006, el 60% de los empleos disponibles era en ocupaciones que pagaban menos del salario mínimo (menos de \$7.31 la hora) o poco más del salario mínimo (aunque menos de \$8.00 la hora).⁴² Como la tasa de empleo entre los egresados de escuela superior y las personas con estudios universitarios fue de aproximadamente 58%,⁴³ es razonable inferir que un gran número de éstos laboró para percibir ingresos muy próximos al salario mínimo.

Estas dos tendencias muestran que en Puerto Rico hay una baja relación entre preparación académica, salario y oportunidades de empleo. De esto se infiere que actualmente Puerto Rico está enajenado de la economía del conocimiento y continúa ensimismado en un modelo económico cincuentón, que valora lo manual sobre lo intelectual.

³⁶ DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS DE PR, ESTUDIO DE DESTREZAS Y OCUPACIONES DE MAYOR DEMANDA: PARTE I INFORME DE DESTREZAS 84 (2005) (énfasis suplido).

³⁷ *Id.* en la pág. 50 (véase Tabla 5.4 Tasa de reclutamiento: todas las industrias e industrias por encima del promedio). Específicamente, la Hospedería y servicios de alimentos empleó un 42% de los nuevos trabajadores, Servicios de administración y apoyo un 37%, Construcción un 37%, Educación y Agricultura un 24% y Bienes raíces, arrendamiento y Servicios profesionales un 21%.

³⁸ *Id.* en la pág. 84.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ Bosworth & Collins, *supra* nota 8, en la pág. 43 (véase Tabla 2-8).

⁴¹ *Id.*

⁴² CALERO, *supra* nota 13, en la pág. 18.

⁴³ María E. Enchautegui & Richard B. Freeman, *Why Don't More Puerto Rican Men Work?: The Rich Uncle (Sam) Hypothesis*, en THE ECONOMY OF PUERTO RICO, *supra* nota 8, en las págs. 152, 157 (véase Tabla 4-2 Labor Force Participation and Employment Rates, Men, by Education Level, Puerto Rico and the United States, 2000). Específicamente, la tasa de empleo fue de 47% entre los graduados de escuela superior, 55% entre aquellos que contaban con alguna preparación universitaria y 72% entre los que poseían un grado de bachillerato o superior.

II. ¿QUÉ NECESITA PUERTO RICO, COMO MÍNIMO, PARA DEJAR DE SER EXCLUIDO DE LA NUEVA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO?

A los empleadores de la nueva economía del conocimiento no les basta con que sus trabajadores tengan un diploma de escuela superior, pues encuentran que esto no garantiza que tendrán las destrezas de literacia necesarias para laborar.⁴⁴ Como *el nuevo modelo exige que todos los empleados tengan destrezas de literacia*, los estudios universitarios se han vuelto una exigencia crucial. Tanto así que 75% de las profesiones de mayor crecimiento en la actualidad requieren de educación universitaria.⁴⁵

Sin embargo, en el presente Puerto Rico sólo gradúa de la universidad a 14.7% de su población.⁴⁶ Esto dista de EE.UU. donde el 33.3% de la población posee un título universitario y de muchas de las naciones europeas y asiáticas donde más de la mitad de sus poblaciones se gradúan de la universidad.⁴⁷ Ello se debe a que *nuestro sistema de enseñanza está diseñado para que sólo algunos se gradúen de cuarto año y unos pocos de universidad*, cosa que se constata al leer la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Constitución). La misma dispone que “[l]a enseñanza . . . hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, se hará obligatoria para la escuela primaria”.⁴⁸ A la par con dicho mandato, las *facilidades de nuestro sistema de enseñanza* proveen 1,092 planteles para educar a los puertorriqueños a nivel elemental, pero sólo 437 planteles para educarlos a nivel intermedio y 212 a nivel superior.⁴⁹ Por ello es que, a su vez, en el 2009 la Universidad de Puerto Rico (UPR) tan sólo admitió 14,279 nuevos alumnos, a pesar que el sistema público graduó 115,107 estudiantes de cuarto año⁵⁰ y, el sis-

44 ALLIANCE FOR EXCELLENT EDUCATION, ADOLESCENT LITERACY, FACT SHEET, Sept. 2010, en la pág. 2, *disponible en* <http://www.all4ed.org/files/AdolescentLiteracyFactSheet.pdf>. Casi un 40% de los empleadores señalan estar insatisfechos con los graduandos de cuarto año y sus destrezas de lectura y comprensión de materiales complejos, de pensamiento analítico y solución de problemas del mundo real.

45 ACT, INC., *READING BETWEEN THE LINES: WHAT THE ACT REVEALS ABOUT COLLEGE READINESS IN READING* 27 (2006). Otra tendencia que dicho estudio menciona es que las 25 profesiones de mayor crecimiento requieren de destrezas muy por encima a las habilidades de literacia de un egresado promedio de cuarto año, mientras que las 25 profesiones de mayor descenso exigen destrezas inferiores.

46 Bosworth & Collins, *supra* nota 8, en la pág. 43 (véase Tabla 2-8). Para el año 2000, 11.8% de la población tenía estudios de bachillerato, 2.6% post-secundarios y 0.3% estudios doctorales.

47 DARLING-HAMMOND, *supra* nota 32, en la pág. 3.

48 CONST. PR art. 2, § 5.

49 Este número resultó de un conteo hecho por la autora del listado de escuelas públicas del DEPR. Según dicho listado, existen 904 escuelas elementales, 176 segundas unidades, 218 intermedias, 169 superiores, 31 secundarias y 12 escuelas de todos los niveles.

50 OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO, OFICINA DEL GOBERNADOR DE PUERTO RICO, PRESUPUESTO DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO, AÑO FISCAL 2010-2011, DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE PUERTO RICO (2010), *disponible en* http://www.presupuesto.gobierno.pr/Tomo_II/educacion.htm.

tema privado, 31,183 estudiantes.⁵¹ En otras palabras, en *Puerto Rico la inequidad educativa tiene rango constitucional* y, en respuesta a ello, todos somos elementalmente educados, algunos somos intermedia y superiormente educados y una minoría élite es educada universitariamente.

Esta realidad se recruce al considerar las carencias en las destrezas de literacia que enfrentan los puertorriqueños. Un 10.4% de éstos son analfabetas⁵² y 25% son analfabetas funcionales.⁵³ Dicho de otro modo, 35.4% de nosotros carece de destrezas elementales de literacia. Por otro lado, en el 2008, el DEPR encontró que un 45% de sus estudiantes –de tercero a octavo grado y de undécimo– no dominaba el español.⁵⁴ Lo que significa que grandes sectores de nuestra población son analfabetas o analfabetas funcionales o carecen de destrezas de literacia básicas en su lengua materna.

Pero más allá de esto, la literacia comprende otros factores que también deben ser considerados en el análisis. Bajo la etiqueta de literacia, los educadores incluyen lo *tecnológico*, lo *científico* y la *numeracia*; destrezas de suma importancia para la economía del conocimiento. Al analizar a Puerto Rico en este aspecto, también se encuentra una realidad poco alentadora. Respecto a la literacia tecnológica no existen estadísticas aunque algunos indicadores sirven para arrojar luz. Todas las escuelas públicas tienen “una computadora de escritorio y tres portátiles que los maestros debe[n] utilizar para entrar la información diariamente” de las calificaciones y asistencia de los estudiantes en el Sistema de Información Estudiantil.⁵⁵ Sin embargo, “no todo el personal docente y administrativo de las escuelas tiene las competencias necesarias para utilizar estas herramientas a capacidad”⁵⁶ y dichas computadoras no se pueden usar con fines pedagógicos. Dicho de otro modo, en las escuelas hay tecnología, pero su personal carece de la capacidad para usarla y el DEPR sólo les permite usarlas para fines *estrictamente administrativos*. De ello, razonablemente se infiere que la tecnología en las escuelas no se integra a los procesos pedagógicos. Por otro lado, respecto a la literacia científica, en el 2008 el DEPR encontró que 55% de sus estu-

51 CONSEJO GENERAL DE EDUCACIÓN, MATRÍCULA ESTIMADA DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS NO UNIVERSITARIAS 2008-2009 (2009), *disponible* en <http://www.cge.gobierno.pr/acreditaciones/Matricula%20de%20Inst%20Privadas%202008-2009.pdf>.

52 UNESCO, LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN PUERTO RICO 6 (2004).

53 MARGARITA OSTOLAZA BEY, 14ta ASAMBLEA LEGISLATIVA, INFORME FINAL SOBRE EL IDIOMA EN PUERTO RICO 34 (2001).

54 DEP'T. EDUC. PR, PERFIL DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN DE PUERTO RICO AÑO ACADÉMICO: 2008-2009 (2009). Los resultados de los estudiantes en las PPAA del 2008 para la materia de español fueron 45% a nivel básico; 30% a nivel proficiente; y 25% a nivel avanzado.

55 Mildred Rivera Marrero, *A ver las calificaciones de los hijos por internet*, EL NUEVO DÍA, 13 de enero de 2008, en la pág. 75.

56 RAFAEL ARAGUNDE TORRES, INFORME DE TRANSICIÓN 2008: DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO 121 (2008).

diantes no dominaba las ciencias.⁵⁷ Con relación a la numeracia, en el 2008, 41% de los estudiantes no mostró dominio en matemáticas.⁵⁸ Estos bajos niveles de numeracia empeoran si se segregan los resultados de los estudiantes por nivel (elemental e intermedia y superior) en los años 2006 a 2008. Un 58% de los estudiantes a nivel elemental mostró proficiencia en matemáticas en el 2006, 64% en el 2007 y 69% en el 2008; mientras que sólo un 40% de los estudiantes de intermedia y superior evidenció proficiencia en matemáticas en el 2006,⁵⁹ 44% en el 2007⁶⁰ y 45% en el 2008.⁶¹ Implica que muchos de nuestros estudiantes tienen destrezas elementales de numeracia, pero muy pocos adquieren destrezas de numeracia intermedias y superiores.

Los precarios niveles de literacia de los estudiantes del sistema público también se constatan al comparar su ejecución en las Pruebas Puertorriqueñas de Aprovechamiento Académico (PPAA), con su ejecución en el College Board y con las estadísticas de Admisión de la UPR. En las PPAA del 2007, 51% de los estudiantes de escuela pública en undécimo grado evidenció proficiencia en español y 45% en matemáticas;⁶² pero éstos mismos en el College Board del 2008 promediaron 448/800 en razonamiento verbal y 459/800 en razonamiento matemático.⁶³ Para ponerlo en perspectiva, los estudiantes del sistema privado en igual año promediaron 516/800 en razonamiento verbal y 540/800 en razona-

57 DEPT. EDUC. PR, *supra* nota 54. Los resultados en las PPAA del 2008 en la materia de ciencias fueron: 41% a nivel básico; 40% a nivel proficiente; y 19% a nivel avanzado.

58 *Id.* Los resultados en las PPAA del 2008 en matemáticas fueron: 55% a nivel básico; 32% a nivel proficiente; 13% a nivel avanzado.

59 ARAGUNDE, *supra* nota 56, en la pág. 94. Esto se desprende de los resultados reportados en el Informe de Transición por grado en las PPAA de matemáticas. Específicamente, en el 2006 fueron: tercero 75%, cuarto 60%, quinto 53%, sexto 45%, séptimo 36%, octavo 43% y undécimo, 40%.

60 *Id.* Los resultados por grado en las PPAA de matemáticas para el 2007 –según reportados en el Informe de Transición del Departamento de Educación hecho ante el cambio de gobierno– fueron: tercero 78%, cuarto 65%, quinto 60%, sexto 53%, séptimo 42%, octavo 45% y undécimo, 45%. Pero, los resultados reportados mediante el requisito y mecanismo federal del State Report Card son distintos a éstos. El State Report Card establece que los resultados en las PPAA de matemáticas para el 2007 fueron: tercero 78%, cuarto 64%, quinto 59%, sexto 52%, séptimo 42%, octavo 45% y undécimo, 45%. DEPT. EDUC. PR, *supra* nota 4. Para efectos de este artículo, se presumió que serían *relativamente más confiables* los resultados reportados al gobierno local, que los informados al gobierno federal (por los intereses envueltos). Dichos datos entonces son los utilizados en este análisis.

61 El State Report Card federal establece que los resultados en las PPAA de matemáticas para el 2008 fueron: tercero 82%, cuarto 72%, quinto 62%, sexto 60%, séptimo 44%, octavo 47% y undécimo, 44%. DEPT. EDUC. PR, *supra* nota 4.

62 *Id.* en la pág. 96. Los resultados de undécimo grado en las PPAA del 2007 fueron: 31% proficiente y 20% avanzado en español; y 32% proficiente y 13% avanzado en matemáticas.

63 COLLEGE BOARD: PUERTO RICO Y AMÉRICA LATINA, PROMEDIOS DE LA PRUEBA DE APTITUD ACADÉMICA: SECCIONES DE RAZONAMIENTO VERBAL Y RAZONAMIENTO MATEMÁTICO ESCUELAS PÚBLICAS Y PRIVADAS 1 (2009), *disponible en* http://tendenciaspr.uprrp.edu/Educacion/Rendimiento_Academico/TABLAS_PEAU_ESC_PUBLICAS_PRIVADAS_1985_2008.pdf.

miento matemático.⁶⁴ Tal disparidad afectó, a su vez, las oportunidades universitarias de ambos grupos, según muestran las estadísticas de admisión de la UPR incluidas a continuación.⁶⁵

Tabla 1. Perfil de los admitidos (por unidades)

UNIDAD	SOLICITANTES	ADMITIDOS	% FEM.	% ESC. PÚBL.	IES	IGS	APT. VERB.	APT. MATE.
Río Piedras	4981	3206	62.7	38	3.62	315	595	616
Mayagüez	3279	2714	48.7	56.1	3.64	314	577	621
Cayey	1217	960	67.3	64.6	3.69	308	561	581
Humacao	1640	1012	64.5	74.4	3.6	293	532	546
Arecibo	1408	1131	61.6	77.7	3.5	284	524	532
Bayamón	1775	1288	47.3	52.7	3.52	296	553	570
Ponce	1254	990	57.9	74.8	3.59	293	533	554
Aguadilla	901	804	61.9	82.7	3.48	280	507	533
Carolina	1759	1334	62.6	52.8	3.39	276	523	523
Utua	455	840	54.4	77.5	2.95	230	447	450
UPR	18,669	14,279	58.1	59.1	3.54	296	551	571

Esta tabla muestra que el egresado de escuela pública tiene altas probabilidades de ser admitido a un Recinto con pobres criterios de admisión –bajas expectativas de promedio (IES), College Board e IGS–⁶⁶ como Aguadilla; pero muy

64 *Id.*

65 UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, RESUMEN EJECUTIVO: TRAYECTORIA DE LAS ADMISIONES A LA UPR 2009-2010, 5 (2009).

66 Para calcular el IGS, se asigna un peso relativo de 1/3 a las puntuaciones de las pruebas de Razonamiento Matemático y Razonamiento Verbal del College Board y un 1/3 al índice académico o

poca probabilidad de ser admitido a un recinto con altas expectativas y altos criterios de admisión, como Río Piedras. Cabe cuestionar cómo esta tendencia afectará las futuras carreras profesionales de los graduandos de los distintos recintos, y de los estudiantes del sistema público y privado.

Además de lo anterior, importantes economistas han señalado que desarrollar las capacidades intelectuales en Puerto Rico debe incluir enseñar otros idiomas, como el inglés, francés y mandarín. Esto se debe a que China e India, en comparación con Puerto Rico, cada vez gradúa más profesionales que tienen una clara ventaja sobre el dominio del inglés.⁶⁷ Si se expande la definición de literacia para aunque sea incluir el dominio del inglés, se encuentra que sólo 60% de los estudiantes de tercero a octavo grado y de undécimo del sistema público domina el *inglés como segundo idioma*.⁶⁸ Significa que dichos estudiantes conocen algunas palabras básicas del idioma inglés, no que lo dominan ni mucho menos que son bilingües.

Por último, más allá de las destrezas de literacia, hay otras *destrezas que como mínimo todo estudiante debe adquirir para sobrevivir en el actual modelo económico*. A continuación se resumen dichas destrezas, según las definen expertos en educación.

Tabla 2. Destrezas para sobrevivir el actual modelo económico

TRABAJADORES EN LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO	SIETE DESTREZAS PARA SOBREVIVIR EL NUEVO MUNDO DEL TRABAJO
1. Destrezas básicas: lectura, escritura y matemáticas	1. Pensamiento crítico y solución de problemas: hacer buenas preguntas, pensar críticamente y resolver problemas
2. Destrezas fundamentales: aprender a aprender	2. Colaborar con otros grupos y liderar: colaborar con personas de otros trasfondos; respetar otras culturas y sus idiomas; pensar estratégicamente; comunicación efectiva
3. Habilidad para la comunicación: destrezas para escuchar y la comunicación oral	3. Agilidad y adaptabilidad: manejar ambientes nuevos y cambiantes; adaptarse al cambio

promedio de graduación de escuela superior (IES). Horacio Matos Díaz, *Relación entre admisiones, calidad de los estudiantes, aprovechamiento académico e 'inflación de calificaciones': Evidencia de la Universidad de Puerto Rico en Bayamón*, 18 REV. CS. SOC. 80 (2008).

⁶⁷ CALERO, *supra* nota 13, en la pág. 103.

⁶⁸ DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 54. Establece que los resultados en las PPAA para inglés como segundo idioma fueron 40% a nivel básico; 36% a nivel proficiente; y 24% a nivel avanzado.

4. Adaptabilidad: pensamiento creativo y destrezas de solución de problemas	4. Iniciativa y empresarismo: buscar nuevas oportunidades, ideas y estrategias para mejorar; tener iniciativa y ser creativo
5. Efectividad en grupo: destrezas interpersonales, de negociación y para trabajar en grupo	5. Comunicación efectiva, oral y escrita
6. Influir: ser efectivo en escenarios organizacionales y destrezas de liderazgo	6. Acceder y analizar la información: hacer buenas preguntas, pensar críticamente y resolver problemas; aprender de por vida
7. Manejo personal: auto-estima y fijación de metas / motivadores	7. Curiosidad e imaginación: análisis sistémico; tener mente curiosa e inquisitiva. ⁶⁹
8. Actitud: estilo positivo-cognitivo	
9. Destrezas aplicadas: competencias ocupacionales y profesionales. ⁷⁰	

Estas destrezas, junto a la literacia, son las *exigencias mínimas* del nuevo modelo económico. Implica que si queremos que todos nuestros estudiantes las desarrollen para así podernos integrar a la economía del conocimiento, tendremos que estar dispuestos a innovar la educación cincuentona que actualmente estamos ofreciendo en nuestro País.

III. ¿QUÉ NECESITA PUERTO RICO PARA AUMENTAR SU CRECIMIENTO ECONÓMICO DENTRO DEL NUEVO MODELO DEL CONOCIMIENTO?

Hasta ahora se han considerado las destrezas que Puerto Rico *mínimamente* debe desarrollar para sobrevivir en el nuevo mundo globalizado y del conocimiento. Pero, si queremos lograr el mayor crecimiento económico posible, tendremos que adentrarnos en el campo de *Research and Development* (R&D, por sus siglas en inglés), específicamente en el área de desarrollo de nuevos procesos.⁷¹ Esto es porque el R&D que desarrolla productos finales para uso civil o mi-

⁶⁹ WAGNER, *supra* nota 34, en las págs. 14-39.

⁷⁰ WAGNER & KEGAN, *supra* nota 5, en la pág. 5.

⁷¹ EDWARD FULTON DENISON, ACCOUNTING FOR SLOWER ECONOMIC GROWTH: THE UNITED STATES IN THE 1970S, 124 (1979). Trabajar en el área de desarrollo de nuevos procesos implica, por ejemplo, desarrollar procesos sobre cómo reducir los costos de una firma, desarrollar productos intermedios o bienes capitales.

litar no contribuye al crecimiento, aún cuando en esta área se enfoca la mayoría del financiamiento federal.⁷²

El campo de R&D requiere que los empleados tengan *destrezas interactivas* y de *complejidad sustantiva* por su énfasis en el crecimiento del capital del trabajo, las investigaciones y la computarización.⁷³ Como estas destrezas se asocian con los niveles de escolaridad, el doctorado se ha convertido en un credencial esencial para las posiciones de R&D. Sin embargo, *un título de Ph.D. de por sí es insuficiente, pues el R&D también requiere que los empleados tengan capacitación avanzada* en las ciencias y conocimientos prácticos en administración de empresas, derecho y otras disciplinas.⁷⁴

Desafortunadamente, las estadísticas de Puerto Rico muestran el largo y arduo camino a recorrer si se quiere integrar al R&D. Sólo el 2.6% de su población cuenta con estudios post-graduados y 0.3% con un doctorado.⁷⁵ Situación que empeora si se consideran los cambios que recientemente le hizo la UPR a los currículos de los grados que confiere. Eliminó de éstos lo que la economía del conocimiento más exige: los cursos trans-disciplinarios.⁷⁶ *Ahora, los grados que la UPR confiere distan aún más de las exigencias de la economía del conocimiento, aunque responden perfectamente al modelo manufacturero de los años cincuenta.*

Sin embargo, Puerto Rico no abandonará el modelo manufacturero si no *aumenta dramáticamente* la cantidad de (1) egresados de escuela superior, (2) graduandos de bachillerato, maestría y doctorado, (3) saberes multidisciplinarios que se integran a los currículos escolares y universitarios y (4) destrezas de literacia, interactivas y de complejidad sustantiva que se enseñan en todos los niveles. Esto implica que la nueva misión del sistema educativo –desde la educación pre-escolar hasta la universidad– tiene que ser proveer una *educación equitativa, que desarrolle en todos los estudiantes las destrezas que necesitan para ser exitosos en una sociedad del conocimiento.*

Es con lo anterior en mente que se analizará el andamiaje jurídico –federal y estatal– del sistema educativo puertorriqueño para determinar si está abonando a aumentar o cerrar la brecha entre educación y economía del conocimiento.

72 *Id.*

73 Lex Borghans & Andries de Grip, *Introducción*, en *THE OVEREDUCATED WORKER?: THE ECONOMICS OF SKILL UTILIZATION*, *supra* nota 14, en la pág. 17.

74 COUNCIL ON COMPETITIVENESS, *COMPETITIVENESS INDEX: WHERE AMERICA STANDS 80* (2007).

75 Bosworth & Collins, *supra* nota 8, en la pág. 43 (véase Tabla 2-8).

76 Véase, a modo de ejemplo, DECANATO AUXILIAR DE ASUNTOS ESTUDIANTILES FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS RECINTO DE RÍO PIEDRAS, UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, *PREGUNTAS MÁS FRECUENTES DE LOS ESTUDIANTES SOBRE EL BACHILLERATO REVISADO EN MAYO 2008* (2009).

A. Poderes federales y estatales en el ámbito educativo

La legislación federal *No Child Left Behind*,⁷⁷ en español conocida como la ley *Que Ningún Niño se Quede Rezagado* (en adelante NCLB, por sus siglas en inglés), fue firmada por el Presidente George W. Bush el 8 de enero de 2002 para enmendar el *Elementary and Secondary Education Act* de 1965.

NCLB busca asegurarle a todos los estudiantes oportunidades justas, iguales y significativas para obtener una educación de alta calidad.⁷⁸ Su fin es cerrar la brecha en la ejecución académica de los estudiantes, especialmente entre los minoritarios y no-minoritarios y entre los aventajados y menos aventajados.⁷⁹ Para lograrlo, exige que los estados que aceptan fondos de Título I:⁸⁰ (1) desarrollen sistemas de rendición de cuentas (*accountability*), (2) usen estrategias de enseñanza con base científica y de probada efectividad, (3) promuevan la participación de padres en la enseñanza y en los procesos de mejora escolar y (4) provean mayor control y flexibilidad a sus distritos escolares para que enfoquen sus recursos donde más se necesiten.⁸¹

Los sectores minoritarios y menos aventajados son los que esta ley mejor sirve, mediante los sistemas de rendición de cuentas y de mayor control y flexibilidad presupuestaria que impulsa. Con estos dos mecanismos, como se verá a continuación, NCLB garantiza que estos sectores tendrán acceso a las destrezas *mínimamente* necesarias para participar de una sociedad del conocimiento. En otras palabras, cumplir con NCLB jamás producirá estudiantes capaces de convertirse en investigadores científicos, abogados o ingenieros, pero por lo menos los preparará para que puedan trabajar en *algo* dentro de la economía del conocimiento.

Sin embargo, el DEPR ha interpretado e implementado el NCLB de una forma tan restrictiva que está garantizando que los sectores minoritarios y menos aventajados –entre 91.4%⁸² y 80.2%⁸³ de sus estudiantes– reciban una educación

77 No Child Left Behind Act, 20 U.S.C. §§ 6301-7941 (2006).

78 *Id.* § 6301.

79 *Id.* § 6301(3).

80 Elementary and Secondary Education Act of 1965, Pub. L. No. 89-10, Apr. 11, 1965, 20 U.S.C. ch. 70, según enmendada. El propósito de los fondos de Título I es asistir a niños provenientes de familias de bajo ingreso.

81 U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION, NO CHILD LEFT BEHIND: FACTS AND TERMS EVERY PARENT SHOULD KNOW ABOUT (2009), *disponible en* <http://www2.ed.gov/nclb/overview/intro/parents/parentfacts.html>.

82 NEW AMERICA FOUNDATION, FEDERAL EDUCATION BUDGET PROJECT PUERTO RICO: OVERVIEW, <http://feb.newamerica.net/k12/PR> (última visita 4 de marzo de 2011).

83 DEP'T. EDUC. PR, EQUITY PLAN 5 (2008). El texto original establece que "approximately 80.20% of students enrolled in public schools are living in poverty". *Id.* Al compararse con la estadística anteriormente citada, se encuentra que es difícil explicar la inconsistencia entre las cifras del Departamento de Educación PR y el de EE. UU., pues como dice el plan consolidado del propio Departamento de PR "[g]enerally, States use the percentage of students who qualify for the free or reduced-

de alta calidad a la luz de los criterios de los años cincuenta, pero no a la altura del Siglo XXI. Dicho de otro modo, el DEPR, alegando que busca cumplir con NCLB, *ha encaminado a los sectores más empobrecidos de nuestro País a que en un futuro sólo puedan aspirar a ser excluidos de la economía del conocimiento e incluidos como dependientes en los programas gubernamentales de asistencia social.*

A continuación se analizan las disposiciones más importantes del NCLB y se comparan con la manera en que el DEPR las ha interpretado con el fin de demostrar lo anterior y poder recomendar un curso de acción.

B. Rendición de cuentas o accountability

NCLB dispone que la rendición de cuentas comprende: (1) evaluaciones académicas de alta calidad, (2) sistemas de rendición de cuentas, (3) preparación y adiestramiento de maestros y (4) currículo y material instructivo, alineado a estándares académicos del estado que sean retantes.⁸⁴ Por lo tanto, en esta sección se analizarán estas cuatro disposiciones y la forma en que Puerto Rico las ha implementado.

1. Las evaluaciones académicas de alta calidad

NCLB dispone bajo este inciso que cada estado (State Education Agency, en adelante SEA) redactará un plan adoptando estándares de contenido retadores y logros académicos exigentes que deberá usar, junto a sus distritos (Local Education Agency, en adelante LEA) y escuelas.⁸⁵ Esta disposición es de suma importancia, pues los estándares de contenido que cada SEA o estado desarrolla son la base para: (1) fijar expectativas por grado y por materia sobre lo que cada estudiante debe conocer y dominar, (2) diseñar el currículo por grado y materia y (3) determinar qué y cómo medir las destrezas que propone en las pruebas estandarizadas. Para cumplir con este tercer punto, NCLB espera que cada SEA desarrolle pruebas estandarizadas, en consulta con los LEAs o distritos. Los resultados de los estudiantes en dichas pruebas son la base para determinar la ejecución anual del SEA y sus LEAs.⁸⁶ Estos resultados, a su vez, son segregados dentro de cada estado, distrito y escuela por género, raza, etnicidad, proficiencia en inglés y estatus migratorio.⁸⁷ La meta de todo ello es que, para el año escolar 2013-2014,

price lunch program for th[e] calculation". Véase DEP'T. EDUC. PR, CONSOLIDATED STATE PERFORMANCE REPORT: PARTS I AND II FOR REPORTING SCHOOL YEAR 2006-07 PUERTO RICO 39 (2007).

⁸⁴ 20 U.S.C. § 6301(i).

⁸⁵ *Id.* § 6311(b)(1)(A).

⁸⁶ *Id.* § 6311 (b)(3)(A).

⁸⁷ *Id.* § 6311(h)(1)(C)(i).

el 100% de los estudiantes de cada SEA demuestren que son proficientes o avanzados en las pruebas estandarizadas.⁸⁸

Para cumplir con esta disposición, en el 2009 el DEPR revisó su plan consolidado del 2003. Lo primero que resalta del plan enmendado es que, a diferencia de NCLB y de los planes consolidados de otros estados, los estándares de contenido no son caracterizados como rigurosos, retadores o exigentes. Es más, el DEPR no ata las palabras *estándares de contenido* con ningún adjetivo.⁸⁹ Cabría cuestionar por qué se niega a calificar sus estándares en forma alguna.

Lo segundo es que por años el DEPR midió el aprovechamiento académico usando unos niveles de ejecución que tan sólo cumplían con el mínimo exigido por NCLB; medían únicamente tres niveles: básico, proficiente y avanzado.⁹⁰ De este modo, por mucho tiempo el DEPR generó una falsa impresión sobre los niveles de dominio de sus estudiantes. Sin embargo, en el plan modificado del 2009, el DEPR estipuló que añadirá un cuarto nivel de ejecución,⁹¹ definido como *menos básico*.⁹² Esto es un paso importante que ayudará a los maestros y al sistema a identificar los estudiantes más rezagados; aunque persiste sin ser remediado, la amplitud entre lo que el DEPR categoriza como proficiente y avanzado. Cabe entonces indagar qué gana el DEPR con tener sólo una categoría de avanzado, en lugar de dividirla en dos niveles de ejecución, como por ejemplo hace el Departamento de Educación de Florida.⁹³ Máxime cuando omisiones de esta índole, ayudan al DEPR a impulsar una falsa noción de eficiencia, a cambio de desayudar a sus estudiantes y maestros.

Cumpliendo con lo dispuesto por NCLB, también el DEPR fijó en el 2007 los estándares y expectativas sobre qué los estudiantes deben conocer y dominar, por grado y por materia.⁹⁴ Ésto es importante, pues los estándares son la base para crear las lecciones de clase, los libros de textos, las pruebas estandarizadas y determinar qué desarrollo profesional deberán recibir los maestros. En otras palabras, los estándares posibilitan la unidad curricular en el sistema.

Sin embargo, históricamente las pruebas estandarizadas y los estándares del DEPR han estado desalineados. En otras palabras, el DEPR dispone que los estudiantes deben aprender unas cosas, pero evalúa otras. Esto fue señalado por pri-

⁸⁸ *Id.* § 6311(b)(2)(F). Específicamente, dispone dicho inciso que “[e]ach State shall establish a timeline for adequately yearly progress. The timeline shall ensure that not later than 12 years after the end of the 2001-2002 school year, all students . . . will meet or exceed the State’s proficient level of academic achievement on the State assessments . . .”. *Id.*

⁸⁹ DEP’T. EDUC. PR, CONSOLIDATED STATE APPLICATION ACCOUNTABILITY WORKBOOK 10 (2009). Véase además *id.*, en las págs. 25, 46.

⁹⁰ 20 U.S.C. § 6311(b)(1)(D) (2006).

⁹¹ DEP’T. EDUC. PR, *supra* nota 89, en la pág. 11.

⁹² Carta de Thelma Meléndez de Santa Ana, Departamento de Educación de EE. UU., a Odette Piñero, Secretaria de Educación de Puerto Rico (6 de enero de 2010) (archivado en www.ed.gov).

⁹³ DEP’T. EDUC. FLA., CONSOLIDATED STATE APPLICATION ACCOUNTABILITY WORKBOOK 10 (2009).

⁹⁴ DEP’T. EDUC. PR, *supra* nota 89, en la pág. 10.

mera vez en el 2001 por el Departamento de Educación Federal (U.S. Department of Education, en adelante DE Federal) quien destacó que su prueba estandarizada sólo estaba midiendo 6 de las 12 a 14 competencias que aparecían en sus estándares. El DE Federal enfatizó que la evaluación debía reflejar todos los estándares o un mínimo suficiente que sirviese para inferir la ejecutoria de los estudiantes y medir sus destrezas de pensamiento superior.⁹⁵ Este señalamiento es de especial importancia, pues revela que, para estar en cumplimiento, el DE Federal no exige medir todo aquello que un estudiante debe saber sino que basta con medir un mínimo del conocimiento.

Luego, el DE Federal le concedió al DEPR un plazo de dos años para solucionar los señalamientos,⁹⁶ lo que logró en el 2004.⁹⁷ Pero ya para el 2006, el DE Federal había vuelto a suspender la aprobación del sistema de evaluación del DEPR por falta de alineación entre las PPAA y los estándares de contenido.⁹⁸ En el 2007, por iguales razones, mantuvo suspendida dicha aprobación.⁹⁹

El 8 de diciembre de 2009, el DEPR le notificó al DE Federal que en el año escolar 2007-2008 había (1) revisado sus estándares de contenido, (2) administrado nuevos exámenes para evaluarlos,¹⁰⁰ (3) añadido el nivel menos básico y (4) que estaría modificando el procedimiento para determinar el AYP (Annual Yearly Progress, en adelante AYP) de las escuelas. Esto muestra un intento del DEPR por resolver el histórico problema de falta de alineación. Ahora, sólo queda que el DE Federal determine si finalmente lo pudo resolver.

La histórica desalineación entre los estándares y las pruebas estandarizadas es problemática, pues ha llevado a que el DEPR rutinariamente modifique los estándares y las PPAA. Consiguientemente, los resultados de las pruebas administradas del 2001 en adelante no son comparables entre sí.¹⁰¹ Aunque los aumentos o disminuciones en las puntuaciones de las PPAA no son indicadores completamente confiables del aprovechamiento académico, por lo menos sirven como un indicador mínimo para entender cuál es el estado de situación de los estudiantes del sistema público. Por tal razón, el DEPR fundamenta sus políticas e

⁹⁵ Carta de Thomas M. Corwin, Acting Deputy Assistant Secretary, Departamento de Educación de EE. UU., dirigida a César A. Rey Hernández, Secretario, Departamento de Educación (7 de mayo de 2001) (archivado en www.ed.gov).

⁹⁶ Carta de Susan B. Neuman, Departamento de Educación, dirigida a César A. Rey Hernández, Secretario, Departamento de Educación (31 de enero de 2002) (archivado en www.ed.gov).

⁹⁷ Carta de Raymond Simon, Departamento de Educación, dirigida a César A. Rey Hernández, Secretario, Departamento de Educación (30 de septiembre de 2004) (archivado en www.ed.gov).

⁹⁸ Carta de Henry L. Johnson, Departamento de Educación, dirigida a Rafael Aragunde Torres, Secretario, Departamento de Educación (29 de junio de 2006) (archivado en www.ed.gov).

⁹⁹ Carta de Kerri L. Briggs, Acting Assistant Secretary, Departamento de Educación, dirigida a Rafael Aragunde Torres, Secretario, Departamento de Educación (21 de marzo de 2007) (archivado en www.ed.gov).

¹⁰⁰ Carta de Thelma Meléndez de Santa Ana, *supra* nota 92.

¹⁰¹ DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 89, en la pág. 22. En dicho plan se ve un ejemplo de lo descrito.

intervenciones en dichas pruebas y este artículo las usa como punta de lanza para su análisis.¹⁰²

En lo que el DE Federal emite su veredicto final propongo evaluar,¹⁰³ a modo de ejemplo, un estándar del DEPR y compararlo con un ítem de las PPAA prácticas. El fin de ello será determinar si el ítem mide el estándar que pretende medir y si mide alguna de las destrezas del nuevo modelo del conocimiento, incluidas en el acápite anterior.¹⁰⁴

Para octavo grado, el DEPR fijó como estándar general para la Comprensión de Lectura que “[e]l estudiante, mediante el dominio de los cinco componentes lingüísticos, examina, organiza, construye y evalúa información de textos literarios e informativos para el desarrollo del pensamiento crítico al escuchar, leer, observar e investigar”.¹⁰⁵ Bajo la expectativa CL.8.4, establece que una forma de medirlo es cuando el estudiante “[d]ecodifica y usa estrategias que fomentan la comprensión lectora e interpretación de textos”.¹⁰⁶ Para constatar el dominio de esta expectativa, el DEPR desarrolló el siguiente ítem en la PPAA práctica de Español de octavo grado.

Los boteros de Botero

1. Fernando Botero, pintor y escultor, es uno de los artistas plásticos más conocidos de Latinoamérica. Se dice que su obra es típicamente latinoamericana, tanto por la fuerza que le da a las formas, como por la intensidad de sus colores. Su

102 Cabe destacar que es contraproducente la práctica de distintos grupos y sectores –como por ejemplo, la Federación de Maestros de Puerto Rico (en adelante Federación) y algunos padres– de promover campañas boicoteando la administración de las PPAA. Aunque, como bien señala la Federación, “las pruebas no están realmente diseñadas para medir aprovechamiento”, la solución no es boicotearlas sino que los maestros aporten a mejorarlas para que entonces midan lo que deben medir. Joel Ortiz Rivera, *Promoverán boicot contra Pruebas Puertorriqueñas de Aprovechamiento Académico*, EL NUEVO DÍA, 15 de febrero de 2011, en la pág. 23. Véase además Aurora Rivera Arguinzoni, *Justifican boicot a las Pruebas Puertorriqueñas de Aprovechamiento*, EL NUEVO DÍA, 28 de febrero de 2011, en la pág. 25. Además, constituye una crasa irresponsabilidad el que la Federación impulse este tipo de campaña, sin justificarle al País cómo compensaría la pérdida de millones de dólares en fondos federales de Título I que acarrearía el que un 95% de los estudiantes no contestaren dicha prueba, según requiere NCLB. 20 U.S.C. §1111 (b)(2)(I)(ii). Finalmente, es triste ver como el Secretario de Educación, ante tal cuadro, lo que hace es (1) amenazar con “que habrán consecuencias para los educadores que no las administren”, sin que sea necesario “una querrela para iniciar investigaciones en su contra” y (2) falsear información al alegar que DE Federal validó dichas pruebas “como un sistema de medición efectivo”. Keila López Alicea, *Secretario de Educación rechaza boicot a las Pruebas*, EL NUEVO DÍA, 1 de marzo de 2011, en la pág. 12. Con ello, el Departamento de Educación de PR nuevamente desaprovechó una gran oportunidad para educar a la ciudadanía en general y negó un señalamiento vital de un importante sector, los maestros federados.

103 WAGNER, *supra* nota 34, en las págs. 78-89.

104 Véase *supra* Parte 2.c.

105 DEP’T. EDUC. PR, ESTÁNDARES DE CONTENIDO Y EXPECTATIVAS DE GRADO: PROGRAMA DE ESPAÑOL 45 (2007).

106 *Id.*

obra es muy conocida por exagerar intencionalmente los volúmenes, al punto que su obra se conoce como “Los boteros de Botero”.

2. Fernando Botero nació el 19 de abril de 1932 en Medellín, Colombia. Su familia era una familia común y no tenían relación con el mundo de la plástica. Sus padres, David Botero, un activo comerciante que viajaba por las provincias vecinas y Flora Angulo de Botero, nunca imaginaron la magnitud que alcanzaría la obra y el talento de su hijo. Pese a que su familia no estaba compuesta por artistas, se puede decir que su madre fue una influencia positiva para él en el campo artístico ya que era una mujer creativa de reconocida habilidad manual. Otro que debió haber influido grandemente en Botero fue su tío paterno quien era un gran amante de los toros y la fiesta brava. Fue él quien inscribió a Fernando en la escuela de toreros de la ciudad de Medellín. Aunque no llegó a ser un gran torero, en su paso por la escuela realizó sus primeros dibujos inspirados en el mundo de los toros. Hasta logró vender su primera obra, por un humilde precio, en el almacén en el que se vendían las entradas para las corridas de toros.

3. Poco a poco, Botero comienza a financiar sus estudios haciendo ilustraciones y diversos trabajos plásticos como por ejemplo un suplemento dominical. En 1949 termina su educación secundaria en el Colegio Bolívariano. Va alimentando su conocimiento en las artes y va formando su mirada disfrutando del arte precolumbino, el barroco de las iglesias que lo rodean y la obra de artistas latinoamericanos como José Clemente Orozco. También comienza a descubrir artistas europeos como Dalí, Gauguin y Picasso, que aunque Botero lo niega, también lo marcarán.

4. Terminada la escuela secundaria decide radicarse en Bogotá. Allí comienza a relacionarse con los intelectuales y artistas más encumbrados del momento de quienes va recibiendo gran influencia, uniéndose a las vanguardias artísticas del momento. Una anécdota graciosa de ese entonces es que en una ocasión Fernando Botero no tuvo para pagar un hotel en un viaje y lo hizo con una pintura que realizó en una sábana bordada por su madre. En 1952 realiza una exposición en la que le va muy bien, vende todos los cuadros y logra pagarse un viaje a Europa. En los museos y en las iglesias europeas logra ver la obra de pintores admirados por él como Velázquez y Goya. Para ir costeando el viaje vende copias de obras famosas de esos artistas a los turistas. En 1955 regresa a Bogotá y expone su incipiente obra en La Biblioteca Nacional, pero no recibe buenas críticas. Ese año contrae matrimonio con Gloria de Arce.

5. En 1956 se va a vivir a México donde siente que encuentra sus raíces latinoamericanas. También descubre la esencia de su obra que se conocerá como “la proporción boteriana” caracterizada por volúmenes muy grandes, desproporcionados y redondeados. En Estados Unidos participa de una muestra colectiva en el Museo de Bellas Artes de Houston, Texas. Ese mismo año nace su hijo Fernando. Por esos años comienza a recibir muchos premios y mejora la crítica hacia su obra. También es nombrado profesor de Bellas Artes en la Escuela de Bellas Artes de la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá.

6. Desde entonces, su obra y fama han llegado a magnitudes insospechadas. Botero es nombre común en Japón, en París, en Roma, en Londres y en el mundo

entero. Lo mismo exhibe sus monumentales esculturas en la Quinta Avenida de Nueva York, que en los Campos Eliseos de París. Los boteros se cotizan en millones de dólares y sigue siendo uno de los artistas más prolíficos de los siglos XX y XXI.¹⁰⁷

¿Qué pensó del texto? ¿Cuál entendió que es su idea central? Por mi parte, entendí que a través de los datos biográficos de Botero, se intenta explicar las experiencias que lo llevaron a producir obras típicamente latinoamericanas que le ganaron fama mundial. Si está de acuerdo conmigo, le felicito. ¡Hemos fracasado el primer ítem de la PPAA!

El primer ítem sobre el texto de Botero en la PPAA práctica de octavo grado reza así:

¿Cuál de las siguientes oraciones expresa *mejor* la idea central de la lectura?

- A. Su familia no tenía relación con el mundo de la plástica.
- B. Su obra se caracteriza por los colores, la forma y por exagerar los volúmenes.
- C. Fernando Botero reconoce las personas que influyeron en su carrera artística.
- D. Fernando Botero es uno de los artistas latinoamericanos más famosos.¹⁰⁸

La respuesta que los estudiantes deben seleccionar es la (D).¹⁰⁹ Si le incomoda la respuesta por no estar alineada con la expectativa CL.8.4 y por sobre-simplificar el texto, concuro con usted.

La expectativa CL.8.4 se enseña y mide de múltiples maneras. Una de éstas es la enseñanza recíproca, donde los estudiantes deben cuestionar, clarificar, predecir y resumir.¹¹⁰ Otra forma es la instrucción estratégica donde el estudiante hace descomposición silábica de las palabras, recreación mental del texto, auto-cuestionamiento y parafraseo.¹¹¹ Ambos modelos ilustran las distintas maneras en que esta expectativa se puede medir y demuestran que, este ítem, no mide lo que pretende medir.

Si el ítem no evalúa la expectativa CL.8.4, ¿qué mide? La contestación está en las opciones que el ítem ofrece. Al analizar la respuesta (D), se nota que recoge la primera oración del primer párrafo del texto. Ello responde a lo que se conoce como escribir por fórmula, “que es como pintar por números: hay un párrafo introductorio [con una idea central], varios párrafos con ideas que le apoyan y un

¹⁰⁷ DEP’T. EDUC. PR, <http://www.de.gobierno.pr/repaso-para-las-ppaa-2009-2010-octavo-grado-espanol> (última visita 4 de marzo de 2011).

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ ALLIANCE FOR EXCELLENT EDUCATION, *supra* nota 33, en la pág. 14 (*citando a A. S. PALINCSAR & L. R. HERRENKOHL, DESIGNING COLLABORATIVE LEARNING CONTEXTS. THEORY INTO PRACTICE (2002)*).

¹¹¹ *Id.* en la pág. 16.

párrafo conclusorio”.¹¹² Con este ítem, entonces la PPAA *realmente mide si los estudiantes se aprendieron la fórmula de la escritura y si se memorizaron la primera oración del primer párrafo del texto*. Obvia, sin embargo, medir si el estudiante puede comprender e interpretar un texto, como exige la expectativa CL.8.4 anteriormente citada.

Otro aspecto importante es que el texto ofrece múltiples razones para pensar que la opción (D) no es la idea central. Primero, el párrafo sexto se aproxima a explicar por qué Botero es uno de los artistas latinoamericanos más famosos. Para ello, destaca su fama mundial y el valor monetario de sus obras. En cambio, los otros párrafos exponen ideas distintas, que no apoyan la opción (D). Así mismo, el segundo párrafo describe a la familia de Botero y cómo le influyó como artista y los siguientes párrafos describen diferentes aspectos de su vida. Por ejemplo, el tercer párrafo recuenta su formación educativa, el cuarto describe su estancia en Bogotá y su viaje a Europa y el quinto expone sus logros y experiencias en América. Todo lo cual demuestra que a la opción (D) le falta mucho para poder ser considerada como una respuesta adecuada a la pregunta de cuál es la idea central del texto.

Además, se debe observar que cada párrafo en el texto de Botero recoge ideas distintas. Ello evidencia que el texto no se adscribe a la escritura por fórmula. Sin embargo, el ítem de la PPAA trata al texto *como si siguiese la fórmula*. De este modo, distorsiona la polisemia del texto, al reducirlo a una sola y simple idea, no representativa de la multiplicidad de mensajes que transmite. El efecto práctico de ello es que mientras los estudiantes contestan este ítem, aprenden a hacer lo mismo con otros textos que leerán en el futuro.

Aún más interesante es analizar los distractores del mencionado ítem. La opción (A) es la segunda oración del segundo párrafo y la (B) es la segunda oración del quinto párrafo. Éstos sirven para reforzar en el estudiante la noción de que una idea central *jamás* podrá ubicarse fuera de la primera oración del primer párrafo. Pero, cabe cuestionar desde cuándo las ideas centrales tienen ubicación geográfica dentro de un texto. ¿Acaso la experiencia no enseña que lo contrario es lo cierto? Así, por ejemplo, cualquier abogado o abogada podría contar sobre su experiencia leyendo una larga opinión del Tribunal Supremo de Puerto Rico (en adelante TSPR) para encontrar su idea central o *ratio decidendi* en el medio o al final. Incluso, puede que en ocasiones ésta no se explicita por lo que el jurista se verá obligado a parafrasear, en dos o tres oraciones, las ideas centrales de la opinión.

Este ítem ilustra que el modelo educativo del DEPR responde a las necesidades de una economía de la manufactura. Mide si los estudiantes se memorizaron la fórmula de que existe *una sola respuesta para cada problema, que siempre se encontrará en un solo lugar*. Sin embargo, el modelo de la economía del conocimiento parte de la premisa de que para cada problema existen múltiples soluciones que se pueden generar desde distintos saberes. Entonces, los ítems de las

112 WAGNER, *supra* nota 34, en la pág. 98 (traducción suplida).

PPAA, análogos al aquí citado, actúan en detrimento y no a favor de las destrezas que el nuevo modelo económico exige.

Pero, más allá de sí los ítems de las PPAA responden a un modelo de la manufactura o del conocimiento, preocupa que ni siquiera preparen a los estudiantes para enfrentarse a los textos que una persona promedio lee en el día a día. Ya sea un memorando de un supervisor, una noticia en el periódico o una carta del Departamento de Hacienda, pocas veces los textos cotidianos se reducen a una idea central que se ubica en la primera oración del primer párrafo. Entonces, necesariamente hay que concluir que enseñar a escribir y leer por fórmula priva a los estudiantes de la posibilidad de, en un futuro, ser ciudadanos efectivos. Lo que sí logra es convertirlos en excelentes lectores de los mensajes unilineales de los *billboards* en las autopistas de nuestro País.

2. Sistemas de rendición de cuentas

NCLB también le exige a cada estado desarrollar e implementar un sistema de rendición de cuentas que asegure que todos sus LEAs (distritos), escuelas elementales y secundarias alcancen el progreso anual adecuado (AYP).¹¹³ Define AYP como el uso anual de pruebas validadas para demostrar que los estados, los LEAs y sus escuelas, de forma continua y sustancial aumentan el por ciento de estudiantes proficientes, especialmente entre los sectores pobres, minoritarios y con discapacidades.¹¹⁴ Lograr o no el AYP sirve de base para designar las escuelas en tres categorías: (1) plan de mejoramiento, (2) acción correctiva y (3) reestructuración. Cada una de estas categorías requiere, a su vez, que el SEA o LEA, según disponga NCLB, realice ciertas intervenciones con el fin de mejorar las escuelas.

Para cumplir con lo anterior, el DEPR definió el AYP de la siguiente forma:

- (1) Alcanzar o exceder los objetivos medibles anuales adoptados . . . respecto a todos los estudiantes en cada subgrupo: puertorriqueños, hispanos no puertorriqueños, blancos, otro origen, estudiantes de nivel socioeconómico bajo nivel de pobreza, estudiantes con impedimentos y aprendices del idioma español . . . [siendo] indicado[r] académic[o] adiciona[l] el inglés como segundo idioma para escuelas elementales e intermedias y la tasa de graduación para escuelas con nivel superior.
- (2) Evidenciar que al menos el 95% de los estudiantes en cada subgrupo . . . participó en el programa de evaluación durante el correspondiente año escolar.¹¹⁵

En otras palabras, el DEPR definió al AYP exactamente como hizo NCLB. Por tanto, para el año escolar 2007-2008, reportó haber servido un total de 499,974

¹¹³ 20 U.S.C. § 6311(b)(2) (2006).

¹¹⁴ *Id.* § 6311(b)(2)(C)(i)-(v).

¹¹⁵ DEP'T. EDUC. PR, Carta Circular Núm. 8-2008-2009, Política para fortalecer los procesos académicos en las escuelas que no logran el progreso anual adecuado 3-4 (2008).

estudiantes hispanos, 255 blancos no hispanos, menos de veinte estudiantes negros no hispanos, once asiáticos o nativos de las islas pacíficas y cero indios americanos o nativos de Alaska.¹¹⁶ Esto demuestra que trasplantar criterios creados para otra realidad, sin hacer los ajustes pertinentes, produce datos inverosímiles y poco prácticos que no ayudan a entender el contexto local. A diferencia de EE.UU., donde el discrimen y la inequidad se basa en la raza y/u origen étnico, en Puerto Rico el discrimen y la inequidad dependen de la *clase social y del lugar de residencia* (residencial público, barrio, urbanización, etcétera). Pero, el DEPR eludió la labor de sumarle a los criterios mínimos del mandato federal, las particularidades del contexto local. Con ello, perdió una gran oportunidad para cumplir con la ley mientras entendía mejor las causas del discrimen y de la inequidad educativa en Puerto Rico.

Por otro lado, la estructura del sistema educativo de Puerto Rico es distinta a la de cuarenta y nueve de los cincuenta estados de los EE.UU., por lo que *implementar literalmente las disposiciones del NCLB produce resultados ilógicos*. El DEPR funge a la vez como SEA y LEA,¹¹⁷ mientras que en los otros 49 estados, el departamento de educación estatal actúa como SEA y sus distritos escolares como LEAs.¹¹⁸ Dicho de otro modo, y en las palabras de la Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico:

[N]o [se] prevé que cada escuela sea un universo aparte . . . fuera de la jurisdicción del Departamento. Por el contrario: *todas las escuelas forman parte del Sistema de Educación Pública de Puerto Rico; todas están bajo la jurisdicción del Secretario; y todas se rigen por una pauta general . . . que debe darle coherencia al Sistema en su conjunto.*¹¹⁹

Quiere decir que el sistema de educación pública de Puerto Rico es uno unificado. Por tanto, sus 1,523 escuelas¹²⁰ y sus respectivos directores están bajo la exclu-

116 DEP'T. EDUC. PR, CONSOLIDATED STATE PERFORMANCE REPORT: PARTS I AND II FOR REPORTING ON SCHOOL YEAR 2007-08 PUERTO RICO 8 (2009).

117 *Id.*

118 Hawaii es el único estado de EE.UU. que no tiene un sistema educativo de SEA y LEA bifurcado. A su vez, cabe destacar que, al igual que Puerto Rico, el Distrito de Columbia también opera como SEA/LEA unificado.

119 Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico, Ley Núm. 149 de 15 de julio de 1999, 3 LPRA § 143a (2004 & Supl. 2008) (en el historial legislativo) (énfasis suplido).

120 No existe certeza en cuanto al número total de escuelas en el sistema público, pues éste varía según el informe y su receptor (para quién y con qué propósitos fue creado). Por ejemplo, para efectos de determinar el AYP, el DEPR le reportó al DE Federal que tenía un total de 1501 escuelas, mientras que para efectos de informarle al DE Federal el total de maestros altamente cualificados (HQT), reportó un total de 1,499. Sin embargo, para efectos de presupuesto a nivel estatal, el DEPR reportó un total de 1,523 escuelas por lo que éste es el número que se optó usar en este artículo. Véase DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 89, en la pág. 24; DEP'T. EDUC. PR, CONSOLIDATED STATE PERFORMANCE REPORT: PARTS I AND II FOR REPORTING SCHOOL YEAR 2006-07 PUERTO RICO 5 (2007); DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 54.

siva dirección del Secretario o Secretaria de Educación, a quien la ley responsabiliza de elaborar las normas referentes a:

- a. El programa de estudio correspondiente a cada grado y cada nivel del Sistema.
- b. El nivel de destrezas o de conocimientos que deben alcanzar los alumnos al concluir cada etapa del proceso educativo.
- c. Formas de evaluar el aprovechamiento de los estudiantes.
- d. Promoción de estudiantes de un grado o un nivel a otro.
- e. Servicios que las escuelas deben ofrecer a estudiantes con rezago académico o en riesgo de abandonar la escuela.¹²¹

Lo anterior muestra que el sistema educativo depende y recae excesivamente sobre la figura del Secretario o Secretaria quien, para todos los efectos prácticos y a nombre del DEPR, funge como SEA y LEA.¹²² Por ello, el sistema de pesos y contrapesos que el NCLB forjó entre SEA y LEA pierde sentido al ser aplicado en la Isla. A continuación se exponen dichas provisiones federales y la forma en que Puerto Rico las ha implantado.

En la primera fase, NCLB ubica en *plan de mejoramiento* a las escuelas que por dos años consecutivos no hayan logrado el AYP o el progreso anual adecuado.¹²³ Estas escuelas deben desarrollar o revisar su plan escolar, en consulta con la comunidad escolar, expertos externos y el LEA.¹²⁴ Además, el LEA debe brindarle asistencia técnica a la escuela¹²⁵ y proveerle a sus estudiantes la opción de transferirse a otra escuela que no esté en plan de mejoramiento.¹²⁶ Sí el siguiente año la escuela tampoco logra el AYP, el LEA coordinará servicios educativos suplementarios para ofrecérselos a los estudiantes.¹²⁷

Para cumplir con esto, en el 2007 o cinco (5) años luego de la aprobación de NCLB, el DEPR desarrolló la política para que sus distritos les pudieran honrar a los estudiantes su derecho federal a transferirse a una escuela que no estuviese en plan de mejoramiento;¹²⁸ en el 2008, el DEPR renovó dicha política. En ésta, el DEPR se responsabilizó del envío “por correo, a las escuelas y hogares los resul-

¹²¹ 3 LPRR § 144f (2004).

¹²² Tanto así, que dicha Ley Orgánica destina un total de 20 artículos para hablar de la figura y las funciones del Secretario o Secretaria de Educación. Véase los arts. 1.03, 2.08, 2.15, 2.16, 2.23, 3.08, 3.09, 3.13, 4.03, 4.05, 4.07, 4.08, 4.09, 4.10, 4.13, 5.02, 5.04, 5.08, 5.12, 6.02 de la Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico. *Id.* 143a-146f.

¹²³ 20 U.S.C. § 6316(b)(1)(A) (2006).

¹²⁴ *Id.* § 6316(b)(3)(A).

¹²⁵ *Id.* § 6316(b)(4)(B). Algunos ejemplos de asistencia técnica son: analizar las PPAA y los trabajos estudiantiles para identificar problemas de instrucción; identificar desarrollo profesional que responda a las necesidades de la escuela e implementar métodos de instrucción con base científica.

¹²⁶ *Id.* § 6316(b)(1)(E).

¹²⁷ *Id.* § 6316(b)(5)(B).

¹²⁸ DEP'T. EDUC. PR, Carta Circular Núm. 18-2006-2007, Política pública sobre la libre selección de escuelas en los distritos escolares del Departamento de Educación (2007).

tados del [AYP] . . . de las escuelas y su clasificación específica por lo menos dos (2) semanas antes del inicio de cada año escolar”.¹²⁹ También, responsabilizó a los distritos escolares de “divulgar a las madres, padres y encargados, durante el mes de julio, la lista con las opciones de las escuelas receptoras”,¹³⁰ comunicar que proveerían “servicios de transportación luego que la solicitud de transferencia [fuese] aprobada”,¹³¹ brindar “orientaciones sobre [dicha] política pública”, procesar “la petición de transferencia a otra escuela” y notificar “a las madres y a los padres sobre todo lo relacionado con . . . (AYP) de las escuelas y sobre la determinación de transferencia”.¹³²

Delegar en los distritos escolares las labores administrativas que le corresponden a los LEAs, que en este caso es el DEPR, plantea varios problemas. Los distritos fueron creados estatutariamente para realizar “tareas de facilitación docente y académica”, tales como “[a]sesorar a los maestros sobre métodos de enseñanza” e “[i]mpartir programas de mejoramiento profesional para el personal docente y el personal de apoyo a la docencia”.¹³³ Por tal razón, su personal es sumamente limitado; consiste en “1 Supervisor por cada 20 escuelas[,] 1 Oficinista Mecanógrafo”,¹³⁴ un Superintendente y un Superintendente Auxiliar de Título I. Entonces, que el DEPR hubiese delegado en los distritos las tareas administrativas que le corresponden a sí, sin haberles transferido los poderes que NCLB le otorgó como LEA ni haberles aumentado los recursos que necesitarían para cumplir con dicha encomienda –recursos humanos, materiales, fiscales y legales– tiene el efecto práctico de diluir el propósito educativo de los distritos, según estatuido por ley, y de destinarlos al fracaso. En fin, lo que hizo el DEPR es reducir dramáticamente el apoyo académico y docente que las escuelas antes recibían de los distritos. Con ello, irónicamente no ha hecho más que aumentar las posibilidades de fracaso de ellas, de sus estudiantes y sus maestros.

A su vez, cabe cuestionar si dos semanas es un lapso de tiempo razonable para que los padres y las madres o tutores legales tramiten el traslado de sus estudiantes. Se les exige “radicar y firmar una solicitud de transferencia . . . [en] diez (10) días laborables . . . a partir de la fecha del recibo de la carta del superintendente”.¹³⁵ Este término es sumamente preocupante, ya que el DEPR sólo permite:

[E]n situaciones excepcionales en las que, por causas justificadas, no se haya podido completar a tiempo la decisión sobre el índice de AYP de cada escuela . . .

129 DEP’T. EDUC. PR, Carta Circular Núm. 06-2008-2009, Política pública sobre la libre selección de escuelas en los distritos escolares del Departamento de Educación 3 (2008).

130 *Id.* en la pág. 2.

131 *Id.*

132 *Id.* en el Anejo 3.

133 3 LPRA §145aa (2004).

134 ARAGUNDE, *supra* nota 56, en la pág. 54.

135 DEP’T. EDUC. PR, *supra* nota 129, Anejo 1.

que se ejerza la opción de libre selección una vez haya comenzado el año escolar, no más tarde de la tercera (3ª) semana del mes de agosto.¹³⁶

Este término arbitrariamente limita el derecho federal de los padres y las madres a transferir sus estudiantes a una escuela que sí esté logrando el AYP o progreso anual adecuado. Además, contrasta dramáticamente con las prácticas de otros estados que, por ejemplo, determinan y notifican el AYP a los encargados en mayo para que puedan decidir antes del inicio del año escolar si transferirán o no a sus estudiantes a otra escuela.¹³⁷

Por otro lado, en el 2008 el DEPR responsabilizó a la Unidad de Sistemas de Asistencia Técnica y Apoyo a la Docencia de darle a las escuelas “asistencia técnica . . . para la elaboración, revisión e implantación del Plan de Mejoramiento Escolar”.¹³⁸ Esto incluye analizar las PPAA para identificar las áreas de necesidad de los estudiantes y diseñar e implantar estrategias para estimular la participación de padres, madres y tutores. Además, deben orientar sobre las opciones de desarrollo profesional disponibles en el mercado, cómo preparar el presupuesto escolar, cómo desarrollar estrategias educativas efectivas e identificar servicios educativos suplementarios (SES, o tutorías) de alta calidad.¹³⁹ En otras palabras, esta oficina es el producto de otra *interpretación literal* que el DEPR hizo para cumplir *mínimamente* con NCLB.

Sin embargo, como demostró el acápite anterior, los ítems de las PPAA: (1) no siempre miden las destrezas que dicen medir, (2) pueden estar mal redactados, (3) puede que ofrezcan respuestas ambiguas o patentemente erróneas, (4) en ocasiones miden destrezas de pensamiento inferior (como la memoria), obviando las destrezas de pensamiento superior y crítico y (5) producen datos poco confiables que no pueden relacionarse de año a año. Por ello, los expertos en exámenes estandarizados siempre enfatizan que, al tomar decisiones, los resultados de éstas no deben usarse de forma aislada sino en conjunto con otras medidas sobre la ejecución estudiantil, como las notas, participación en clase, asignaciones, etcétera.¹⁴⁰ Es entonces cuestionable la asesoría que está brindando esta Unidad, pues según el DEPR se basa exclusivamente en los resultados de las escuelas en las PPAA.

Finalmente, preocupan las escasas medidas que el DEPR ha tomado para ayudar a las escuelas en plan de mejoramiento a lograr el AYP, aún cuando reconoce que intervenir en las escuelas durante los primeros años de rezago rinde

¹³⁶ *Id.* en la pág. 3.

¹³⁷ Véase a modo de ejemplo, DEP'T. EDUC. FLA., *supra* nota 93, en la pág. 11.

¹³⁸ *Id.*

¹³⁹ *Id.*

¹⁴⁰ DIANE RAVITCH, *THE DEATH AND LIFE OF THE GREAT AMERICAN SCHOOL SYSTEM: HOW TESTING AND CHOICE ARE UNDERMINING EDUCATION* 152 (2010).

resultados positivos.¹⁴¹ El DEPR le informó al DE Federal que estas escuelas reciben servicios suplementarios de proveedores de servicio, y apoyo y asistencia técnica a través de los programas de inglés, español y matemáticas a nivel central.¹⁴² Sin embargo, en su Informe de Transición del 2008, le reportó al gobierno local que sólo “[l]a facultad de 5 escuelas en Plan de Mejoramiento ha[bía] recibido capacitación sobre . . . a) investigación en acción participativa y b) investigación en acción en la sala de clases”.¹⁴³ Además, informó que sólo habían participado del programa Escuela Abierta¹⁴⁴ “grupos de estudiantes de un promedio de 246 escuelas que están en Plan de Mejoramiento (16%)”.¹⁴⁵ Es inexplicable la brecha entre lo que se le informa al gobierno federal y al gobierno estatal pero, peor aún, es injustificable que el DEPR olvide auxiliar a todas sus escuelas que están en plan de mejoramiento.

Debido a que evidentemente el DEPR le brinda poco apoyo a las escuelas rezagadas, no ha de extrañar que sólo el 16% de las 255 escuelas identificadas en plan de mejoramiento para el 2007-2008 lograsen el AYP en el 2008-2009 y que sólo el 13%¹⁴⁶ fueran *congeladas*.¹⁴⁷ Como un dato interesante, se destaca que 16% también fue el por ciento de escuelas en plan de mejoramiento que el programa Escuela Abierta atendió. Ello parece reforzar la idea de que, al extender el día escolar, se aumenta el aprendizaje de los estudiantes.

La segunda fase dispuesta por NCLB, también acarrea similares problemas de implantación. Bajo ésta, las escuelas son sometidas a *acción correctiva* sí, luego de cuatro años, continúan incumpliendo el AYP.¹⁴⁸ Los LEAs, a su vez, deben

141 DEP’T. EDUC. PR, *supra* nota 89, en la pág. 32. Específicamente, reconoce que 98% de las escuelas que salieron de plan de mejoramiento –luego de haber participado de su Iniciativa Sistemática de Transformación Escolar (ISTE)– estaban entre su primer y tercer año de mejoramiento. Ello, según el DEPR, les sirvió para reforzar la teoría de que “early intervention will most likely yield a successful outcome and attainment of AYP”.

142 *Id.* en la pág. 26.

143 ARAGUNDE, *supra* nota 56, en las págs. 106-07.

144 El programa Escuela Abierta:

[P]roveen servicios para fortalecer el aprovechamiento académico de los estudiantes por medio de ofrecimientos innovadores e integración de la comunidad en horario extendido . . . El objetivo principal de este Programa es implantar Centros de Aprendizaje Comunitarios, en las escuelas identificadas con mayor número de estudiantes de alto riesgo, esperando lograr una retención por grados de un 90% y un aumento en el aprovechamiento académico de esa clientela de un 80%.

Id. en las págs. 12-13.

145 *Id.* en la pág. 108.

146 *Id.* en la pág. 97.

147 20 U.S.C. § 6311(b)(2)(I)(i) (2006). Establece que son congeladas (o excluidas de la clasificación) las escuelas que disminuyen en un 10%, en comparación al año anterior, el por ciento de estudiantes por debajo del nivel de proficiencia.

148 *Id.* § 6316(b)(7)(A).

escoger entre seis posibles acciones, la más adecuada según las particularidades de cada contexto escolar.

Para cumplir con ello, en el 2008 el DEPR responsabilizó a los distritos de dicha encomienda. Les instruyó a “consulta[r] con los directores de sus escuelas y determina[r] las acciones correctivas aplicables a cada escuela”.¹⁴⁹ Sin embargo, no les transfirió los poderes ni recursos que necesitarían para ejecutar tal mandato. Veamos a continuación qué dispone NCLB para poderlo comparar con lo que hizo el DEPR.

La primera opción que NCLB propone bajo esta fase es que el LEA reemplace al personal relacionado con el fracaso de la escuela en alcanzar el AYP.¹⁵⁰ Esto es altamente cuestionable, pues presume que el bajo aprovechamiento de los estudiantes se debe exclusivamente a las acciones de los maestros y del personal escolar.¹⁵¹ Esta presunción dista de los hallazgos de las investigaciones científicas que han identificado hasta nueve factores que afectan el aprendizaje estudiantil,¹⁵² uno de los cuales son los maestros.

Por mucho tiempo, el DEPR no tomó medidas para implantar esta disposición de NCLB. Pero, desafortunadamente en el 2008, instruyó a las escuelas a “[e]valuar los factores relacionados con el personal escolar que no ha resultado efectivo en el proceso de mejorar el aprovechamiento académico”.¹⁵³ Como el Secretario o la Secretaria de Educación tiene la facultad para evaluar la labor de los maestros¹⁵⁴ considerando, junto a otros criterios el desempeño estudiantil,¹⁵⁵ se puede inferir que este mandato busca conservar en el DEPR su poder, como LEA, de reemplazar a los maestros.

Éste es otro ejemplo de las interpretaciones literales y restrictivas que el DEPR ha hecho de NCLB. La meta de cualquier sistema de evaluación de empleados debe ser identificar las áreas en que deben mejorar y crearles estructuras de apoyo que aumenten su efectividad. Claro, sí a pesar de las intervenciones y de los cambios sistémicos el empleado no mejora, puede que se le tenga que reubicar y quizás reemplazar. En cambio, NCLB y el DEPR proponen el reemplazo, sin haber tomado antes medidas cautelares ni modificado el sistema que

149 DEP’T. EDUC. PR, *supra* nota 115, en la pág. 8.

150 20 U.S.C. § 6316(b)(7)(C)(iv)(I) (2006).

151 RAVITCH, *supra* nota 140, en la pág. 187.

152 Los factores que afectan el aprendizaje estudiantil son: el liderazgo estatal, sus políticas y prácticas; el liderazgo distrital, sus políticas y prácticas; el estudiante y su entorno familiar; el liderazgo escolar; los grupos de interés; las condiciones en las escuelas; los maestros; las condiciones en los salones; y el desarrollo profesional que reciben los líderes escolares. Véase KENNETH LEITHWOOD, ET. AL., HOW LEADERSHIP INFLUENCES STUDENT LEARNING 18 (2004). Véase además NSSE, Technical Guide to School and District Factors Impacting Student Learning 4 (2004).

153 DEP’T. EDUC. PR, *supra* nota 115, en la pág. 8.

154 18 LPRA § 317f (2010).

155 *Id.*

propició la creación de empleados disfuncionales. Por ello, es tan problemático y cuestionable la aplicación literal de dicho mandato federal.

La segunda acción correctiva que propone NCLB es que los LEAs implementen un currículo nuevo;¹⁵⁶ medida que las investigaciones científicas identifican como un aspecto importante para el mejoramiento escolar.¹⁵⁷ En el 2008, el DEPR le dio poder a los distritos escolares para que, junto a los directores escolares, hagan los “cambios significativos de enfoque o metodología curricular”.¹⁵⁸ Sin embargo, no les dio el personal necesario para realizar dicha labor ni les transfirió el poder para comprar “los libros, textos, equipos y materiales requeridos para la docencia”.¹⁵⁹ Quiere decir que el DEPR nuevamente repitió su práctica de privar a los distritos de los recursos que necesitan para implementar efectivamente sus propios mandatos.

Otras dos opciones que NCLB le da a los LEAs son: extender el año o día escolar¹⁶⁰ y reestructurar la organización interna de la escuela identificada en acción correctiva.¹⁶¹ Ambos poderes son de vital importancia para aumentar y mejorar el aprendizaje estudiantil. El primero, alargar el año o día escolar, permite extender el tiempo de enseñanza en las escuelas y el segundo permite crear horarios alternos para que las escuelas, por ejemplo, extiendan la duración de las clases de aquellas materias de mayor rezago.¹⁶² Éste también podría aprovecharse para ser usado con el fin de alinear la enseñanza con las necesidades de la economía del conocimiento e impartir las clases de forma inter-disciplinaria y trans-departamental.¹⁶³

En el 2008, el DEPR *de jure* le transfirió ambos poderes a los distritos,¹⁶⁴ aunque no *de facto*. Le otorgó al director y al Consejo Escolar la autoridad para hacer la plantilla de la organización escolar para luego enviar “para la consideración del superintendente”¹⁶⁵ de distrito. Sin embargo, dispuso que sería el Director de la Región Educativa quien podría tomar “decisiones sobre la autorización de

156 20 U.S.C. § 6316(b)(7)(C)(iv)(II) (2006).

157 LEITHWOOD, *supra* nota 152, en la pág. 5.

158 DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 115, en la pág. 8.

159 3 LPRA § 145t (2004).

160 20 U.S.C. § 6316(b)(7)(C)(iv)(IV) (2006).

161 *Id.* § 6316(b)(7)(C)(iv)(IV).

162 Véase para un análisis más profundo sobre diferentes formas de organizar el horario escolar, J. ALLEN QUEEN & KIMBERLY GASKEY ISENHOUR, *THE 4 X 4 BLOCK SCHEDULE* (1998).

163 Por ejemplo, se podrían integrar las lecciones de gramática, lectura y escritura a otras clases tales como ciencias, historia, matemáticas y ciencias sociales.

164 DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 115, en la pág. 8.

165 DEP'T. EDUC. PR, Carta Circular Núm. 27-2008-2009, Política pública sobre la organización escolar y requisitos de graduación en los niveles elementales y secundarios de la comunidad del Departamento de Educación y algunas medidas extraordinarias para detener el deterioro escolar comprobado en las Pruebas Puertorriqueñas de Aprovechamiento Académico, hasta tanto vuelva la escuela al cometido de proveer una educación responsablemente 7 (2008).

materiales, equipos y planta física . . . [en asesoramiento] con los programas o dependencias del Departamento de Educación” y quien “determinará y aprobará los puestos que cada escuela razonablemente necesite”.¹⁶⁶ Con ello, el DEPR redujo a los distritos a un mero asistente técnico,¹⁶⁷ con una autoridad ficticia y no real, mientras preservó para sí los poderes que NCLB le otorgó a los LEAs.

La quinta acción correctiva dispuesta por NCLB es reducir significativamente la autoridad gerencial a nivel escolar.¹⁶⁸ Hay que tener mucha cautela con esta opción, pues el movimiento de reforma escolar de los noventa en EE.UU. intentó aplicarla y encontró que ésta, de por sí, no mejora la calidad educativa.¹⁶⁹ En el 2006, el DEPR expresó públicamente que la clave para mejorar la educación era crear *escuelas autónomas*,¹⁷⁰ lo que definió como ejecutar lo dispuesto por su Ley Orgánica sobre las escuelas de la comunidad.¹⁷¹ Lo que se pretendía con ello era precisamente implantar en Puerto Rico medidas que redujeran significativamente la autoridad gerencial en las escuelas. Aunque dicha propuesta nunca se llegó a implementar, hay que enfatizar que para que esta acción correctiva sea efectiva, se debe implementar junto a otras estrategias. Específicamente, para que funcione habría que crear una estructura intermedia entre las escuelas y el nivel central. Los distritos escolares, potencialmente, podrían convertirse en esto *si se les proveen los recursos necesarios para ello*.

La última acción correctiva de NCLB es nombrar a un experto externo para que asesore a la escuela sobre cómo usar su plan escolar para lograr el AYP.¹⁷² Ésta ha sido la opción predilecta del DEPR por lo que merece ser comentada. De la faz de la Carta Circular del DEPR surge que éste apoderó a los distritos para “nombrar un experto externo, durante períodos definidos, para orientar al personal de la escuela sobre acciones específicas . . . [para] alcanzar el [AYP]”.¹⁷³ Pero en su *aplicación*, el DEPR se reservó para sí los fondos y poderes para contratar con las empresas. Por ejemplo, usó \$20 millones en fondos federales para contratar a 10 compañías y organizaciones que asesoraron a 100 de las 180¹⁷⁴ escuelas que por cuatro años no habían logrado el AYP, desde enero de 2007 a agosto de

166 *Id.* en la pág. 8.

167 *Id.* Dispone el DEPR que “[e]s fundamental que . . . el director de la escuela vuelva a recibir . . . asistencia técnica de parte del personal de supervisión del distrito escolar”. *Id.* Además, cónsono con la visión del distrito como un asistente técnico, la carta define sus funciones como *orientar, considerar y recomendar*. Véase *id.* en las págs. 6-7.

168 20 U.S.C. § 6316(b)(7)(C)(iv)(III) (2006).

169 LEITHWOOD, *supra* nota 152, en la pág. 52.

170 Camile Roldán Soto, *Requiere ‘paciencia’ transformar al DE*, EL NUEVO DÍA, 25 de agosto de 2006, en la pág. 34.

171 Aiola Virella, *La huelga magisterial y el choque de filosofías sobre el proyecto pedagógico*, DIÁLOGO, marzo-abril 2008.

172 20 U.S.C. § 6316(b)(7)(C)(iv)(IV) (2006).

173 DEP’T. EDUC. PR, *supra* nota 115, en la pág. 8.

174 ARAGUNDE, *supra* nota 56, en la pág. 97.

2008.¹⁷⁵ Los resultados reales de esta estrategia se desconocen, pues el DEPR ha reportado cifras inconsistentes. Al DE Federal le reportó que esta iniciativa había ayudado a 58 de las 100 escuelas intervenidas a lograr el AYP,¹⁷⁶ pero en su informe de transición de gobierno de 2008 reportó que sólo diez de 180 escuelas en acción correctiva habían superado la clasificación y que sólo treinta habían sido congeladas.¹⁷⁷ Los pocos e inciertos resultados que esta opción rindió causa que uno se cuestione si verdaderamente es una buena estrategia y si el DEPR es un organismo adecuado para encargarse de su implantación.

La tercera fase que NCLB dispone es *reestructuración* o implementar un gobierno alterno en las escuelas que por cinco años no hubiesen logrado el AYP.¹⁷⁸ Antes del segundo año escolar bajo reestructuración, el LEA debe, conforme a las leyes estatales: (1) reabrir la escuela como una escuela *charter*, (2) reemplazar todo o casi todo el personal relacionado al fracaso en lograr el AYP, (3) contratar una entidad de demostrada efectividad para que maneje la escuela, (4) transferir el gobierno de la escuela al SEA o (5) implantar cualquier otra reestructuración que implique reformas fundamentales.¹⁷⁹

Muchos educadores y expertos en EE.UU. han cuestionado la implantación literal de estas medidas, pues generan resultados mixtos.¹⁸⁰ El DEPR, en lugar de partir de estos aprendizajes para determinar qué replicar y qué obviar en Puerto Rico, optó por crear su propia versión de la fase de reestructuración. Extendió dicha clasificación a cinco años, protegiendo y prolongando el tiempo de vida de las escuelas con mayor rezago. El efecto práctico de ello es que estas escuelas, por diez años, pasan de clasificación (plan de mejoramiento) en clasificación (acción correctiva y reestructuración) sin lograr cambios reales.

La nueva versión local de cinco años de reestructuración incluye: (1) Escuelas en Reestructuración Escolar 1, (2) Escuelas en Reestructuración Escolar 2, (3) Escuelas en Reestructuración Escolar 3, (4) Escuelas en Reestructuración Escolar 4 y (5) Proyecto Especial del Departamento de Educación.¹⁸¹ El DEPR sólo ha creado política pública para manejar las Escuelas en Reestructuración Escolar 1, Escuelas en Reestructuración Escolar 2 y en Proyecto Especial,¹⁸² y éstas son las que se analizan a continuación.

¹⁷⁵ *Id.* en la pág. 105.

¹⁷⁶ DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 89, en la pág. 32. Dicho plan fue sometido por el DEPR al USDE en el 2008 y en éste alega que dicho asesoramiento "helped 58 schools exit school improvement in 2007. This initiative currently provides 100 schools in 4th year of program improvement professional development". *Id.*

¹⁷⁷ ARAGUNDE, *supra* nota 56, en la pág. 97.

¹⁷⁸ 20 U.S.C. § 6316(b)(8)(A) (2006).

¹⁷⁹ *Id.* § 6316(b)(8)(B) (i-v).

¹⁸⁰ DARLING-HAMMOND, *supra* nota 32. Véase además RAVITCH, *supra* nota 140; WAGNER, *supra* nota 34.

¹⁸¹ ARAGUNDE, *supra* nota 56, en la pág. 97.

¹⁸² DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 115, en las págs. 9-14.

El DEPR establece que las Escuelas en Reestructuración Escolar 1 deben “incluir en su plan de reestructuración escolar actividades académicas innovadoras que fortalezcan el currículo y actividades que le conduzcan a implantar durante el año o años *subsiguientes* . . . [un] ‘gobierno alterno’ sí la escuela no lograra el [AYP]”.¹⁸³ Además:

El superintendente . . . y su equipo de trabajo consultarán con los directores . . . y determinarán las actividades de reestructuración escolar aplicables a cada escuela. Seleccionarán, por lo menos, una de las opciones contempladas por ley . . . además de incluir:

- a. disminuir significativamente las facultades y autoridad de la dirección al nivel de la escuela y asumirlas a nivel de la Agencia.¹⁸⁴

Primeramente, es significativo que el DEPR define el proceso de reestructuración como que incluye la implantación de un gobierno alterno durante *años subsiguientes* cuando NCLB dispuso que, luego de un año, hay que implantar un gobierno alterno. Segundo, responsabilizar a los distritos de la dirección significativa de la escuela –que es una gran responsabilidad y le corresponde al SEA (en este caso, el DEPR)– sin traspasarles los recursos que necesitan para ello, apunta a que con esta medida jamás se ha buscado que dichas escuelas mejoren.

En las Escuelas en Reestructuración Escolar 2, el DEPR dispuso que los distritos deberán implantar una de las siguientes opciones:

- evaluar la necesidad de reemplazar a todo o la mayor parte del personal escolar relacionado con el bajo aprovechamiento
- contrata[r] compañías externas como asesores educativos
- operar la escuela desde la [LEA]
- efectuar cualquier otra disposición de reestructuración de la escuela que conlleve reformas fundamentales para mejorar el aprovechamiento académico de la escuela.¹⁸⁵

Esto es irrisorio. Poner al superintendente y al director escolar a despedir a sus compañeros implica crear ambientes de enemistad y hostilidad en unas escuelas que, ya de por sí, tienen un cuadro tan complicado que ni sus estudiantes pueden aprender.

La tercera categoría que el DEPR creó es la clasificación de “Proyecto Especial del Departamento de Educación”.¹⁸⁶ En ésta, la escuela que no logre el AYP por diez años deberá implantar:

- [U]n Proyecto Especial . . . que utilizará las siguientes acciones correctivas:

¹⁸³ *Id.* en la pág. 9 (énfasis suplido).

¹⁸⁴ *Id.* en la pág. 10.

¹⁸⁵ *Id.* en las págs. 10-11.

¹⁸⁶ *Id.* en la pág. 13.

1. Reubicación del personal docente que, según se ha evidenciado, no ha sido efectivo en el proceso de mejorar el aprovechamiento académico
2. Cambio de estatus transitorio a probatorio del personal que, según la evidencia, ha contribuido al aumento en el aprovechamiento académico
3. Nombramiento del personal docente, no docente, administrativo y de apoyo que sea necesario . . . se realizará mediante reclutamiento especial . . . debe demostrar alta competencia profesional . . . profundo sentido de compromiso y amplias destrezas para trabajar en equipo, así como ser innovador, poseer iniciativa propia y ser creativo en el arte de educar
4. Redacción e implantación de un Plan de Reestructuración Escolar que será preparado por el Comité de Planificación con la colaboración del superintendente . . . debe ser aprobado por el Secretario de Educación Deberá incluir un plan de acción detallado desarrollado por el distrito que refleje las intervenciones, la participación directa y la colaboración que el distrito escolar asumirá
5. Implantación de estrategias académicas innovadoras para fortalecer el currículo. . . .
6. Integración de todos los miembros de la comunidad escolar
7. Contratación de un asesor externo, seleccionado por la propia comunidad escolar, para que apoye los procesos académicos de la escuela.¹⁸⁷

Cabe señalar varios aspectos sobre la medida número tres en la anterior cita. Su premisa inarticulada es que las escuelas no logran el AYP porque su personal –docente, no docente, administrativo y de apoyo– carece de competencia profesional, compromiso, destrezas para trabajar en equipo, innovación, iniciativa propia y creatividad. Pero, el tradicional sistema de castigos sin recompensas del DEPR en nada estimula al personal a innovar, ser creativo o tener iniciativa propia. Además, en todo caso, el que un empleado tenga deficiencias profesionales no es más que un reflejo de las fallas del sistema que no las pudo identificar a tiempo para apoyarlo a superarlas. Cosa que se constata cuando, en la anterior cita sobre la clasificación de “Proyecto Especial del Departamento de Educación”, el DEPR reconoce que identificará al personal relacionado con los rezagos académicos, después que la escuela esté diez años sin lograr el AYP. Lo peor es que, sin mencionar si los habrá de re-adiestrar, dispone que los re-ubicará en otra escuela. En otras palabras, el propósito de esta medida es trasplantar de una escuela a otra, sin intervención reparadora por parte del DEPR, el personal que es deficiente. En el proceso, el DEPR demoniza al personal escolar e *individualiza un problema que en realidad es estructural con el fin de posponer el arduo trabajo que implica innovar su sistema y transformar su cultura organizacional*. Por último, irrespectivo de si nuestros educadores son perfectos o no, nosotros como sociedad no podemos cuestionar su compromiso si no nos comprometemos con

187 *Id.* en las págs. 13-14.

ellos primero. Hemos devaluado a los maestros a tal punto que les pagamos un salario de \$1,750.00 mensual. En otras palabras, les pagamos mensualmente a los maestros \$50.00 más de lo que les pagamos a los encargados de comedores escolares y \$250.00 menos de lo que les pagamos a los policías.¹⁸⁸ Si valoramos la labor que hacen los maestros, si queremos atraer y retener a los más capacitados y si queremos que ellos den lo mejor de sí, *tenemos que pagarles salarios justos y razonables*.

Por otro lado, el DEPR no alude al mecanismo dispuesto por NCLB de reabrir la escuela como una escuela *charter*.¹⁸⁹ Esta medida ha sido objeto de mucho debate público y ha sido señalada como un intento de privatizar los planteles escolares¹⁹⁰ lo que, a su vez, ha afectado los intentos de legislar a su favor.¹⁹¹

Es meritorio aclarar qué son las escuelas *charter*. En la década de los noventa, surgieron tres propuestas para la selección libre de escuelas: los vales educativos, el manejo de escuelas por entidades privadas y las escuelas *charter*. La primera opción, los vales educativos, proliferó en EE.UU.,¹⁹² pero fue detenida en Puerto Rico al ser declarada inconstitucional.¹⁹³ En el caso de las escuelas *charter*, originalmente se crearon como una alternativa para que *los maestros* se organizaran y crearan escuelas que atendieran de forma innovadora a los estudiantes que el sistema de enseñanza tradicional estaba dejando rezagados. Para ello, se propuso liberarlas de las regulaciones y estructuras burocráticas de las escuelas regulares, con la condición de que, si el aprovechamiento estudiantil no mejoraba, el distrito podía terminar el contrato *charter* y retomar el control de la escuela. Pero esto se desvirtuó cuando en EE.UU. se permitió que cualquier entidad – corporativa, filantrópica, cuasi-pública, entre otras– abriese una *charter*, sin tener que cumplir con los convenios de las uniones y para atender a todo tipo de estudiante.¹⁹⁴ El Senado de Puerto Rico intentó llevar esta tendencia hasta sus últimas consecuencias cuando el 2 de enero de 2009 intentó aprobar el Proyecto del Senado número 26 con el fin de que “[c]ualquier entidad que interese que se

188 Ley de Aumento del Salario Básico a los Maestros de 2008 a \$1,750.00 Mensuales, Ley Núm. 109 de 14 de junio de 2008, 18 LPRA §309b (2010) (en el historial legislativo).

189 20 U.S.C. § 6316(b)(8)(A) (i) (2006).

190 Véase The Associated Press, *Rechazo de FMPR a escuelas ‘charter’*, EL NUEVO DÍA, 26 de agosto de 2006, en la pág. 17. Véase además The Associated Press, *Asociación de Maestros iría a tribunales contra las escuelas ‘charter’*, EL NUEVO DÍA, 30 de agosto de 2006, en la pág. 19.

191 En el 2007 se radicó un Proyecto en el Senado (P. del S. 2189 (2007)) para intentar establecer las escuelas *charter* en PR y luego, en el 2009, se radicó un proyecto similar, aunque más sucinto (P. del S. 26 (2009)). Para un análisis del nuevo proyecto y algunas de las problemáticas que plantea, véase LOIDA M. MARTÍNEZ RAMOS, NUEVAMENTE LAS ‘CHARTER’, BOLETÍN DEL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS GRADUADOS, FACULTAD DE EDUCACIÓN, UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO-RECINTO DE RÍO PIEDRAS 1-2 (2009).

192 RAVITCH, *supra* nota 140, en la pág. 121.

193 Asociación de Maestros v. Arsenio Torres, 137 DPR 528 (1994).

194 RAVITCH, *supra* nota 140, en las págs. 113-40.

conceda a una escuela por establecerse la categoría de escuela *charter*, así como aquel que interese que se le conceda dicha categoría a una escuela pública existente” pudiese presentarle a la Junta Acreditadora Estatal de Escuelas Charter una petición al respecto.¹⁹⁵ Dicho de otro modo, propuso desregular y liberalizar aún más al modelo *charter*, negando por completo su original razón de ser. Afortunadamente, este proyecto aún no ha sido aprobado. Queda entonces la esperanza de que nuestros maestros se organicen, cabildeen y desarrollen en Puerto Rico la versión original del modelo *charter*.

En fin, lo anterior demuestra que el sistema de rendición de cuentas del NCLB creó las condiciones que, como mínimo, se necesitan para impulsar el mejoramiento educativo. A su vez, NCLB dejó margen para que cada estado fuese más allá e implantase los cambios que su particular sistema educativo requiriese para responder a las necesidades de la economía del conocimiento. En cambio, el DEPR optó por interpretar y aplicar de forma literal y restrictiva las disposiciones federales, sin hacer los ajustes correspondientes al contexto local. Incluso, en el único caso en que se aventuró a forjar nuevas categorías (reestructuración) lo hizo con el nefasto efecto de ampliar la existencia y duración de los problemas educativos en las escuelas. Peor aún, hizo tales cambios mediante el mecanismo de Carta Circular, lo cual es una regla interpretativa, que aún no se ha reflejado en los informes que periódicamente el DEPR le remite al DE Federal. Con ello, impidió la posibilidad de revisión e intervención federal, desvirtuó los propósitos y el espíritu de NCLB y evadió el trabajo de innovar el sistema.

C. Preparación y adiestramiento de maestros

Según NCLB, los LEAs que reciben fondos federales bajo los programas de Título II deben asegurarse que todos sus maestros son altamente cualificados (Highly Qualified Teachers, en adelante HQT).¹⁹⁶ Los LEAs le deben reportar al SEA cuántos de sus maestros son HQT quien, a su vez, le reporta al DE Federal.¹⁹⁷ NCLB también instruyó a los estados y distritos escolares a desarrollar un plan para asegurar que todos los maestros que enseñen materias de contenido (español, matemática, historia, etcétera)¹⁹⁸ estuviesen altamente cualificados (HQT) para el año escolar 2005-2006.¹⁹⁹

NCLB también dispuso que, como mínimo, todos los maestros deben: (1) estar certificados por el estado, ya sea porque aprobaron el examen estatal de li-

¹⁹⁵ P. del S. 26 (2009).

¹⁹⁶ 20 U.S.C. § 6319 (a)(1) (2006).

¹⁹⁷ *Id.* § 6319 (b)(1).

¹⁹⁸ *Id.* § 9101 (1). NCLB reconoce que las materias de contenido, o “core academic subjects” means English, reading or language arts, mathematics, science, foreign languages, civics and government, economics, arts, history and geography”. *Id.* Por ende, es a los maestros de todas estas materias que se les exige cumplir con los criterios de un maestro altamente cualificado o HQT.

¹⁹⁹ *Id.* § 6319 (a)(2). Véase además § 1119 (a)(2)(A).

cenciamiento para el magisterio o porque poseen una certificación alterna y (2) poseer licencia estatal para enseñar.²⁰⁰ Además de ello, los maestros veteranos, deberán cumplir con el High Objective Uniform State Standards of Evaluation (en adelante HOUSSE).²⁰¹ HOUSSE permite que el maestro veterano demuestre su conocimiento de las materias mediante una combinación de experiencia, desarrollo profesional y otras formas análogas. En el caso de los maestros nuevos, ellos deberán poseer un bachillerato y demostrar que tienen el conocimiento y las destrezas necesarias para enseñar las materias del nivel académico al que aspiren enseñar.²⁰² Por ejemplo, si el maestro enseñara a nivel elemental, deberá aprobar un examen estatal riguroso que demuestre su conocimiento en lectura, artes del lenguaje, escritura, matemática y otras materias pertinentes al currículo.²⁰³ Si el maestro entra a nivel de intermedia o superior, en cambio, deberá pasar un examen estatal riguroso que demuestre su conocimiento en las materias específicas que vaya a enseñar o deberá poseer un bachillerato o maestría con concentración en la materia que pretenda enseñar o tener trabajo curricular que sea equivalente a un bachillerato, acreditación o certificación avanzada.²⁰⁴

Al mirar las estadísticas de Puerto Rico para el año escolar 2007-2008, se obtiene la impresión de que el DEPR ha progresado en el logro de dicha encomienda federal, pues reportó que 82% de sus *core subject classes* fueron impartidas por maestros altamente cualificados o HQT.²⁰⁵ Pero, el DEPR basó dicho cálculo en el análisis de 1,499 escuelas públicas,²⁰⁶ cuando en realidad su sistema escolar está compuesto por 1,523 escuelas.²⁰⁷ Cabe entonces preguntar qué gana el DEPR con excluir de dicho cálculo a veinticuatro de sus escuelas.

Por otro lado, la manera en que el DEPR ha implementado las políticas federales sobre HQT apunta a una preocupante realidad. A continuación se analizan algunas de sus prácticas.

En el caso de los maestros veteranos, el DEPR les dio hasta el 13 de diciembre de 2007 para demostrar competencia en la materia que estuviesen enseñando, obteniendo una puntuación mínima de 100 puntos en la Evaluación Estándar Nacional Altamente Objetiva y Uniforme (en adelante PR-HOUSSE).²⁰⁸ Después de dicha fecha, estableció que el PR-HOUSSE se aplicaría a “los maestros de edu-

200 34 C.F.R. § 200.56(a).

201 *Id.*

202 *Id.* § 200.56(b).

203 *Id.* § 200.56(b)(2).

204 *Id.*

205 DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 115, en la pág. 45 (véase tabla 1.5.1 Core Academic Classes Taught by Teachers Who Are Highly Qualified).

206 DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 120, en la pág. 9.

207 OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO, *supra* nota 50.

208 DEP'T. EDUC. PR, EVALUACIÓN ESTÁNDAR NACIONAL ALTAMENTE OBJETIVA Y UNIFORME NIVEL SECUNDARIO 1.

cación especial y [a] los maestros del nivel secundario que por necesidad del servicio tengan que ofrecer más de una materia".²⁰⁹

El PR-HOUSSE considera siete indicadores y, bajo cada uno, hay una puntuación máxima que el maestro puede obtener.²¹⁰ A continuación se incluye la rúbrica PR-HOUSSE del DEPR.²¹¹

Tabla 3. Indicadores del PR-HOUSSE

INDICADOR 1	INDICADOR 2	INDICADOR 3	INDICADOR 4	INDICADOR 5	INDICADOR 6	INDICADOR 7
Años de experiencia	Evaluación de ejecución profesional (opcional)	Cursos universitarios en el área de contenido	Cursos universitarios en pedagogía	Desarrollo Profesional	Actividades profesionales de liderazgo	Premios y Reconocimientos
2 puntos por cada año durante los últimos 10 años y 1 punto por cada año previo <i>Máximo 20 puntos</i>	15 puntos por evaluación EM-2003 <i>Máximo 30 puntos (2 evaluaciones)</i>	1 punto por hora de crédito por semestre evidenciado <i>Máximo 36 puntos</i>	1 punto por hora de crédito por semestre evidenciado <i>Máximo 15 puntos</i>	2 puntos por actividad documentada <i>Máximo 30 puntos (15 actividades)</i>	2 puntos por actividad documentada <i>Máximo 30 puntos (15 actividades)</i>	Máximo 5 puntos por premio o publicación <i>Máximo 10 puntos (2 premios/publicaciones)</i>
Cantidad de años:	Cantidad de evaluaciones:	Cantidad de horas de crédito por semestre:	Cantidad de horas de crédito por semestre:	Cantidad de actividades:	Cantidad de actividades:	Cantidad de premios, reconocimientos o publicaciones:

²⁰⁹ DEP'T. EDUC. PR, MAESTROS ALTAMENTE CALIFICADOS: PREGUNTAS FRECUENTES <http://dde.pr/dePortal/Docentes/hqt/hqtQAs.htm> (última visita 4 de marzo de 2011).

²¹⁰ DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 208, en la pág. 2.

²¹¹ DEP'T. EDUC. PR, RÚBRICA PR HOUSSE NIVEL SECUNDARIO.

Puntuación total:						
-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------

Por otro lado, el DEPR desarrolló unos criterios para los maestros nuevos. Por ejemplo, en el caso del maestro nuevo de nivel elemental, éste debe aprobar la Prueba de Certificación de Maestros (en adelante PCMAS) o tener en la materia básica que enseñe, una concentración o su equivalente (21 créditos a nivel subgraduado), una especialidad o su equivalente (18 créditos a nivel graduado), una maestría o un doctorado.²¹² Además, deberá poseer un promedio de 2.50 para el 2008-2009; 2.80 para el 2009-2010; y 3.00 para el 2010-2011.²¹³

Para entender qué implica lo anterior, a modo de ejemplo, se analizarán los requisitos aplicables al maestro nuevo de nivel elemental. Además de certificarse, éste deberá “aprobar las Partes A y B de la Batería Básica para el Nivel Elemental” de las PCMAS.²¹⁴ La Parte A de dicha prueba mide “Conocimientos Fundamentales y Competencias de la Comunicación”²¹⁵ e incluye tres partes de selección múltiple con “ejercicios sobre conocimientos fundamentales” distribuidos de la siguiente forma: 23% de Español, 19% de Humanidades, 14% de Ciencias Sociales, 14% de Matemática, 14% de Inglés, 11% de Ciencias Naturales y 5% de Literacia de Computadoras.²¹⁶ Incluye además, una cuarta parte de redacción en español donde el aspirante a maestro debe demostrar su capacidad para “componer, en forma lógica, sencilla y corta, un mensaje escrito que resulte de fácil comprensión para el destinatario”.²¹⁷ Por otro lado, la Parte B de la prueba de las PCMAS mide las “Competencias Profesionales” para el nivel elemental²¹⁸ y consta de tres partes de selección múltiple y de una cuarta parte que “consiste en el análisis de una situación pedagógica” y “una serie de preguntas sobre la misma”.²¹⁹ Las áreas de contenido que examina la Parte B son: 25% metodología, estrategias y técnicas de enseñanza, 25% evaluación e investigación, 15% desarrollo humano, 13% fundamentos sociales, 12% fundamentos filosóficos y 10% psico-

²¹² DEP’T. EDUC. PR, EVALUACIÓN ESTÁNDAR NACIONAL ALTAMENTE OBJETIVA Y UNIFORME NIVEL ELEMENTAL 1 (2008).

²¹³ DEP’T. EDUC. PR, REGLAMENTO DE CERTIFICACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE DE PUERTO RICO 14 (2008).

²¹⁴ DEP’T. EDUC. PR, Carta Circular Núm. 6-2009-2010, Política pública sobre las pruebas de certificación de maestros (PCMAS) 2 (2009).

²¹⁵ *Id.* en la pág. 3.

²¹⁶ COLLEGE BOARD, BOLETÍN DE ORIENTACIÓN PARA EXAMINARSE EN LA BATERÍA BÁSICA DE PRUEBAS PARA LA CERTIFICACIÓN DE MAESTROS 6 (2010).

²¹⁷ *Id.* en la pág. 7.

²¹⁸ DEP’T. EDUC. PR, *supra* nota 214, en la pág. 2.

²¹⁹ COLLEGE BOARD, *supra* nota 216, en la pág. 29.

logía educativa.²²⁰ Las puntuaciones mínimas que “se establecieron como requisito en el curso escolar 2006-2007 para aprobar cada Prueba” son 92 puntos para la Parte A y 89 puntos para la Parte B²²¹ de una escala “que se extiende desde una puntuación mínima de 40 puntos hasta un máximo de 160 puntos”.²²²

De lo anterior se desprende que las pruebas de maestros (PCMAS) miden contenido, pero no si los maestros pueden enseñar ni si dominan las destrezas que el Siglo XXI exige de nuestros estudiantes. Esto lo evidencia el bajo nivel de literacia que mide el ejercicio de redacción de las PCMAS, pues sólo le exige al aspirante a maestro componer un escrito *de fácil comprensión, en forma lógica, sencilla y corta*. Ello dista de las destrezas que el nuevo modelo económico exige, según expuestas en el acápite anterior.²²³ A pesar de ello, como las PCMAS son el único indicador existente sobre la preparación pedagógica, se usarán como parte del análisis.

También preocupa las bajas expectativas que el DEPR tiene de sus aspirantes a maestros. Ello es ejemplificado por los bajos promedios de graduación y de puntuación en las PCMAS que les requiere para ejercer la profesión. Cónsono con esta actitud, las universidades a su vez, les ofrecen a los aspirantes a maestros una cuestionable preparación. En el 2008, el DEPR encontró que de las 35 universidades con programas de Pedagogía, cuatro universidades no lograban que por lo menos 59.9% de sus estudiantes aprobaran las PCMAS,²²⁴ mientras que cinco universidades no lograban que más del 74.9% de sus estudiantes las pasara.²²⁵

Si lo anterior no es suficiente para probar que los maestros están recibiendo una cuestionable preparación, quizás un ejercicio práctico de las PCMAS sirva para ilustrarlo. A continuación se reproduce un ítem de la sección de Humanidades de dicha prueba:

7. La Ley Jones aporta a la estructura política de Puerto Rico una novedad fundamental no contemplada en la Ley Foraker. Esta es:

220 *Id.*

221 DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 214, en la pág. 3.

222 COLLEGE BOARD, *supra* nota 216, en la pág. 58.

223 Véase la tabla de destrezas bajo el acápite I,c del presente artículo.

224 DEP'T. EDUC. PR, TITLE II-STATE REPORT PUERTO RICO (2009), *disponible en* <https://title2.ed.gov/Title2DR/CompleteReport.asp>. Las cuatro universidades que logran que menos del 59.9% de sus estudiantes aprueben las PCMAS son: (1) Universidad Católica en Arecibo; (2) Universidad Central de Bayamón; (3) American University en Bayamón; y (4) Universidad Interamericana en Guayama.

225 *Id.* Las cinco universidades que lograron que menos del 74.9% de sus estudiantes aprueben las PCMAS son: (1) Universidad del Turabo; (2) National College of Business and Technology en Bayamón; (3) Universidad Interamericana en Ponce; (4) Escuela de Artes Plásticas de Puerto Rico; y (5) Universidad Católica en Mayagüez.

- (A) la potestad dada a los puertorriqueños para escoger su propio gobernador.
- (B) la creación de la Cámara de Representantes como cuerpo legislativo.
- (C) la concesión de la ciudadanía americana a los puertorriqueños.
- (D) la imposición de la enseñanza obligatoria en inglés.
- (E) el establecimiento de un Consejo Ejecutivo, asesor del Gobernador.²²⁶

Si seleccionó la (C), sépase que para efectos de las PCMAS acaba de definir la “novedad fundamental” de la Ley Jones;²²⁷ aunque cualquier profesor de Derecho o Historia refutaría su respuesta. Después de todo, la Ley Jones *no trajo una novedad sino “tres principales enmiendas . . . al esquema que creó la Ley Foraker”*.²²⁸ Entonces, ¿en base a qué las PCMAS concluyen (sin explicar) que la ciudadanía fue una aportación más *fundamental* que “la extensión a Puerto Rico de una carta de derechos individuales” y que “la creación de un Senado electivo”?²²⁹ Además, es un hecho histórico que “[l]as consecuencias de rechazar esa ciudadanía eran tan negativas que sólo 288 personas lo hicieron”,²³⁰ así que cabe cuestionar por qué las PCMAS califican como una *concesión* lo que en realidad fue una *imposición*.²³¹

Este ítem ilustra que el DEPR espera que los maestros sean reproductores de contenido y no generadores de conocimiento. Por ello, miden la capacidad de los maestros para escoger, sin cuestionar, una solución pre-fabricada y evitan evaluar si pueden forjar una nueva solución a partir del análisis de un cúmulo de información, en este caso las leyes Jones y Foraker. De este modo, las PCMAS

²²⁶ COLLEGE BOARD, *supra* nota 216, en la pág. 19.

²²⁷ *Id.*

²²⁸ JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ, DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO Y RELACIONES CONSTITUCIONALES CON LOS ESTADOS UNIDOS 427 (2009) (énfasis suplido).

²²⁹ *Id.*

²³⁰ *Id.*

²³¹ Véase 1 RAÚL SERRANO GEYLS, DERECHO CONSTITUCIONAL DE ESTADOS UNIDOS Y PUERTO RICO 443 (1986), quien explica que:

[E]ra obviamente una ciudadanía impuesta, porque los que no la aceptaran se convertirían en parias dentro de su propia tierra, y porque esa opción . . . se ofreció sólo a los que entonces eran adultos. . . . Los millones de puertorriqueños nacidos después, ni tan siquiera tuvieron esa oportunidad.

Id. Véase además, Luis Muñoz Morales, *El Bill Jones*, 5 REV. JUR. UPR 266, 286 (1936), donde se expone que quienes conservaran:

[E]l status definido por el Bill Foraker, o sea la ciudadanía puertorriqueña, quedan en una situación peor que la de los extranjeros en este país, porque a ellos no se les reconoce ni pueden ejercitar ninguno de los derechos políticos como electores ni como elegibles que . . . sólo se reconocen a los ciudadanos de los Estados Unidos.

Id.

privan a los estudiantes de maestros que dominen las destrezas del nuevo modelo del conocimiento.

Pero, ejercicios como éste crean aún mayores daños. Éste genera la falsa impresión de que mide el conocimiento de los maestros sobre hechos históricos, cuando realmente evalúa su capacidad para adherirse ciegamente a opiniones infundadas, de índole política e ideológica. Dicho ítem ilustra que el sistema educativo está tan politizado que hasta las PCMAS son malversadas con el fin de adoctrinar. Además, ítems como este limitan la capacidad de los maestros para distinguir lo ficticio de lo no ficticio al plantearles una interpretación infundada como si fuese un dato histórico y privarles de las fuentes primarias que necesitarían para corroborarlo o refutarlo. ¡Cuán distinto hubiese sido el ítem si hubiese expuesto a los maestros a distinguir ambas leyes!

Las PCMAS evalúan el producto final de los departamentos de Pedagogía de las universidades. Para conocer el tipo de estudiante que éstas están atrayendo propongo, a modo de ejemplo, analizar la matrícula de la UPR. La UPR exige que un estudiante de Pedagogía tenga un Índice General de Solicitud (IGS) mínimo entre 200 y 270.²³² La puntuación máxima del IGS es 398 y, por ejemplo, el IGS promedio del Recinto de Río Piedras es 315.²³³ De la baja exigencia de IGS de la UPR,²³⁴ se infiere que ni siquiera a nivel universitario se le exige a los aspirantes a maestros un alto rendimiento.

Por otro lado, vale señalar que el DEPR encontró una relación laxa entre los distritos con el mayor por ciento de escuelas sin lograr el AYP y las cifras de maestros no-HQT.²³⁵ Por ejemplo, en el 2008, el 76% de las escuelas de los distritos de Bayamón II y Canóvanas no lograron el AYP, aunque sólo el 21.7% de los maestros de Bayamón II y 33.4% de los maestros de Canóvanas no eran HQT.²³⁶ El DEPR explica que el binomio de aprovechamiento estudiantil-HQT es de naturaleza geográfica y socioeconómica porque el 40% de los distritos con muchos maestros no-HQT están al norte de la isla y los distritos con muchas escuelas sin lograr el AYP están en el área metropolitana y en las zonas rurales.²³⁷ Esto quiere decir que el DEPR entiende que el problema de bajo aprovechamiento estudiantil se da en toda la isla, irrespectivo de si el maestro es altamente cualificado o

²³² UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO, <http://estudiantes.upr.edu/admisiones/carreras/exploreps.php?a=lt&cat=13>. Para estudiar Educación en la UPR de Utuado se requiere un IGS mínimo y máximo de 200, siendo el IGS promedio 200; mientras que para estudiar Artes en Educación Secundaria con concentración en Biología en la UPR de Río Piedras se requiere un IGS mínimo de 270 y máximo de 308, siendo el IGS promedio 295.

²³³ UPR, *supra* nota 65, en la pág. 5.

²³⁴ UNIVERSIA PUERTO RICO, UPR: *Nuevos rumbos*, NOTICIAS UNIVERSIA, <http://noticias.universia.pr/vida-universitaria/noticia/2004/08/09/upr-nuevos-rumbos.html> (última visita 4 de marzo de 2011).

²³⁵ DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 120, en las págs 10-11.

²³⁶ *Id.* en la pág. 19.

²³⁷ *Id.* en la pág. 17.

no. Tal planteamiento, sin embargo, no explica cuáles son las causas del problema. En cambio, se podría proponer que dicha tendencia apunta a que las razones por las que el aprovechamiento estudiantil no guarda relación con la cantidad de maestros HQT son: (1) las fallas en la preparación universitaria que se le brinda a los maestros y (2) el poco apoyo institucional que el DEPR les ofrece, mientras trabajan en las escuelas.

Lo expuesto bajo este acápite demuestra que Puerto Rico cuenta con un sistema de preparación de maestros que responde a las necesidades de una economía basada en la manufactura y no del conocimiento. Peor aún, el DEPR ha transformado los mecanismos de evaluación dispuestos por el NCLB en dispositivos de indoctrinación. Una vez más, ésta ha sido una oportunidad perdida para valerse de los poderes federales en aras de transformar el sistema educativo en uno de alto rendimiento y a la altura del Siglo XXI.

D. Currículo y material instructivo alineado a estándares académicos del estado que sean retadores

NCLB dispone que el currículo y los materiales pedagógicos deberán estar alineados con los estándares desarrollados por el estado o SEA. Implementar esta disposición depende del DEPR, pues es quien tiene el poder para comprar los materiales y quien tiene acceso a los fondos federales y estatales. Así, se fijó a sí mismo como meta estratégica que:

Para mayo de 2008, todos los estudiantes tendrán acceso a experiencias de aprendizaje enriquecedoras, enmarcadas en un currículo flexible, integrado por medio de temas transversales y con pertinencia para enfrentar los retos de la sociedad contemporánea. Se garantizarán experiencias de aprendizaje de calidad en educación física, bellas artes, salud personal, educación ambiental, cívica y ética integradas a las materias académicas de la oferta regular y en programas de extensión.²³⁸

El DEPR pretende lograr dicha meta mediante su Programa de Escuelas de la Comunidad que se encarga de:

[D]iseñar, producir, implantar y evaluar el currículo de todos los programas académicos para: atender las necesidades de todos los estudiantes del sistema educativo, propiciar la capacitación continua de los maestros, e implantar y desarrollar proyectos innovadores, especiales y particulares de cada materia académica. Los currículos de español, inglés, matemáticas, ciencia y estudios sociales serán impactados por una constante integración con las bellas artes, la educación física y salud escolar, así como la tecnología, en todos los niveles.²³⁹

²³⁸ ARAGUNDE, *supra* nota 56, en la pág. 3.

²³⁹ *Id.* en la pág. 13.

Interesantemente, el DEPR no menciona que tiene como meta garantizar la alineación entre los estándares, el currículo y el material instructivo. Tampoco indica que busca asegurar que se integren a sus programas las destrezas científicas, lingüísticas, de literacia y numeracia que tanto exige el nuevo modelo económico. Más bien, su objetivo es integrar a los currículos académicos *temas transversales sobre educación física, bellas artes, salud escolar y personal, educación ambiental, tecnología, cívica y ética*. Son éstos los verdaderos criterios que el DEPR usa al determinar qué material didáctico comprar. Si no contempla los estándares académicos que forjó ni las destrezas que exige la economía del conocimiento,²⁴⁰ vale entonces cuestionar de qué sirvió “el desarrollo y validación de los Nuevos Estándares de Contenido y las Expectativas de Grado: 2007 en Español, Matemáticas, Inglés, Ciencias, Estudios Sociales, Bellas Artes y Educación Física[,] . . . la capacitación y adiestramiento de maestros, supervisores, asesores, directores de programas y otros funcionarios, a un costo aproximado de \$206,766.13”,²⁴¹ y las compras de un total de \$55,743,042.49 en libros y \$118,739,472.19 en equipos y materiales para los distintos programas académicos entre enero de 2005 y diciembre de 2008.²⁴² Después de todo, estos esfuerzos nada tuvieron que ver con los estándares académicos ni con las destrezas que la economía del conocimiento exige.

Innegablemente, los temas transversales del DEPR son importantes para la conformación de ciudadanos en una sociedad democrática. Sin embargo, el rango preferencial y exclusivo que el DEPR les da opera en detrimento de otras destrezas necesarias para aumentar el crecimiento económico en Puerto Rico. Por lo tanto, innovar el sistema educativo conllevará el establecimiento de una nueva jerarquía de prioridades que logre balancear las necesidades de una sociedad democrática con las de una economía del conocimiento.

E. Mayor control y flexibilidad presupuestaria

Cumplir con las disposiciones federales en torno a las pruebas estandarizadas, informes de resultados y mejoramiento de escuelas trae como recompensa la flexibilidad presupuestaria para los SEAs y sus respectivos LEAs.²⁴³ Con ésta, ambos pueden dirigir sus fondos a los programas federales que más efectivamente sirvan para atender las necesidades particulares de sus contextos y transferir ciertos fondos hacia otras actividades autorizadas bajo el Título I.²⁴⁴ En otras palabras, cumplir con NCLB permite que se flexibilice la transferencia de fondos entre programas. Mediante ésta, los distritos pueden transferir hasta 50% de los

²⁴⁰ Véase *supra* Parte 2.d.

²⁴¹ ARAGUNDE, *supra* nota 56, en la pág. 100.

²⁴² *Id.* en la pág. 125.

²⁴³ 20 U.S.C. § 6301(7) (2006).

²⁴⁴ *Id.* § 1251(a).

fondos recibidos bajo cuatro programas: (1) Mejorando la calidad del educador, Título II, Parte A, (2) Mejorando la educación por medio de la tecnología, Título II, Parte D, (3) Escuelas y comunidades libre de drogas, Título IV, Parte A y (4) Programas innovadores, Título V, Parte A.²⁴⁵ Pero, si el LEA es identificado en plan de mejoramiento, un 30% de sus fondos no podrán ser utilizados de esta forma; y si se le categoriza en acción correctiva, se le prohíbe la transferencia de fondos.²⁴⁶ Además, los fondos de cualquiera de estos programas se pueden usar para apoyar los programas de Título I, aunque los fondos de Título I no se pueden transferir a otros programas. Finalmente, cada programa exige que un mínimo de sus fondos sea empleado, antes de transferirlos al programa de otro título.²⁴⁷

Igualmente, bajo este acápite, NCLB ofrece las opciones de: (1) Ed Flex (Education Flexibility Partnership Demonstration Program), (2) consolidación, (3) el programa para el éxito de la educación rural (Rural Education Achievement Program o REAP Flex, por sus siglas en inglés), (4) los programas Schoolwide de Título I y (5) la flexibilidad estatal y local.

También, estas disposiciones pierden sentido al implementarse de forma literal en el contexto local. Como el DEPR funge como SEA y LEA unificado, elude ser clasificado como un LEA en plan de mejoramiento o acción correctiva y, por ende, preserva de forma ilimitada e irrestricta su capacidad para transferir fondos federales entre programas. Esto a pesar que tiene escuelas que desde hace diez años no logran el AYP y que, para el 2010, un 63% o 950 de sus escuelas no lograron el AYP.²⁴⁸ En fin, la estructura unificada del DEPR le da una *carte blanche* para transferir fondos federales entre sus programas a su antojo e impide que los distritos rezagados sean identificados para re-dirigirles más fondos (bajo el programa de Título I, por ejemplo) y enfocarlos en los aspectos centrales a la enseñanza.

La devolución anual de millones de dólares en fondos federales al DE Federal (no utilizados²⁴⁹ o mal utilizados²⁵⁰), muestra cuán perjudicial es en la práctica la estructura unificada de SEA/LEA. La razón es que una sola agencia difícilmente puede determinar con eficiencia cómo utilizar anualmente un presupues-

²⁴⁵ *Id.* § 6123(a)(1).

²⁴⁶ *Id.* § 6123(b)(2)(B-C).

²⁴⁷ Un ejemplo de ello es el programa de *Enhancing Education through Technology*, bajo Título II, Parte D, en el que se requiere que 25% de la asignación hecha al distrito sea use para desarrollo profesional. *Id.* § 2401.

²⁴⁸ DEP'T. EDUC. PR, LISTA DE ESCUELAS EN MEJORAMIENTO ESCOLAR 2009-2010 (2010).

²⁴⁹ Por ejemplo, durante los años fiscales 2000, 2001 y 2002 el DEPR no utilizó alrededor de \$331 millones en fondos federales. José A. Delgado, *Sin usar \$331 millones para educación*, EL NUEVO DÍA, 10 de enero de 2004, en la pág. 54.

²⁵⁰ Carta de Kerri L. Briggs, *supra* nota 99, en la pág. 1.

to billonario²⁵¹ de forma que logre atajar las necesidades específicas de 1,523 escuelas y medio millón de estudiantes. Este asunto se complica al considerar que el DEPR, además de administrar los fondos federales, también contrata con los proveedores, monitorea dichos contratos, evalúa el uso de fondos y emite los informes. Por tanto, al encargarse de todo lo relacionado al uso y manejo de fondos, el DEPR entra en una intensa situación de conflicto de intereses consigo mismo. No debe entonces de extrañar la gran cantidad de señalamientos federales que anualmente el DEPR recibe imputándole el mal uso y mal manejo de fondos.²⁵²

La actual estructura del DEPR es tan ineficiente que incluso ha puesto en jaque las transferencias de fondos federales a Puerto Rico. De hecho, en el 2003 el DEPR fue designado por el DE Federal como un SEA/LEA de *alto riesgo* porque tenía sin resolver, desde 1994, 937 señalamientos de auditorías federales, 109 de los cuales mantenían en el 2004 “al gobierno federal en busca de recompensa monetaria”.²⁵³ Para intentar restaurar su credibilidad, el DEPR tuvo que colaborar con el *Cooperative Audit Resolution and Oversight Initiative*. Ante esta complicada situación y para evitar ser penalizado con la congelación de fondos, el DEPR firmó un acuerdo de cumplimiento el 25 de octubre de 2004, comprometiéndose a solucionar en tres años sus problemas de manejo de fondos y de programas.²⁵⁴ Este acuerdo expiró el 25 de octubre de 2007, pero como el DEPR continuó incumpliendo con numerosos e importantes requisitos de los programas federales, el 17 de diciembre de 2007 tuvo que firmar un segundo acuerdo de tres años de duración y que ataja dieciséis de sus áreas programáticas.²⁵⁵

Esto pone en evidencia que la propia estructura del DEPR no aporta a una administración fiscal saludable, sana y transparente. La misma también impide que se identifiquen los distritos más rezagados para adjudicarles fondos especiales a ser dirigidos al mejoramiento de la enseñanza. En fin, lo aquí expuesto pone

²⁵¹ Por ejemplo, según el DEPR, para el año fiscal 2010, “[e]l presupuesto consolidado recomendado . . . asciende a \$4,148,287,000. Este se compone de \$2,106,500,000 . . . del Presupuesto General, \$500,000 de Asignaciones Especiales y \$1,279,296,000 de Fondos Federales, \$23,160,000 de Fondos Especiales Estatales y \$738,831,000 de Fondos Federales para el Programa de Estímulo Económico”. OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO, *supra* nota 50.

²⁵² Véase U.S. DEP’T OF EDUC., PUERTO RICO DEPARTMENT OF EDUCATION’S ADMINISTRATION OF TITLE I SERVICES PROVIDED TO PRIVATE SCHOOL STUDENTS, FINAL AUDIT REPORT (2008). Véase además U.S. DEP’T OF EDUC., PUERTO RICO DEPARTMENT OF EDUCATION’S COMPLIANCE WITH TITLE I – SUPPLEMENTAL EDUCATIONAL SERVICES: FINAL AUDIT REPORT (2009).

²⁵³ DEP’T. EDUC. PR, INFORME FINAL DEL PROCESO DE TRANSICIÓN: EDUCACIÓN ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO II (2004). El informe distingue entre sesenta y ocho señalamientos que conllevan la devolución de fondos federales y cuarenta y un otros que podrían causar la misma acción. Sin embargo, para efectos del análisis ambas cifras fueron sumadas.

²⁵⁴ US DEP’T OF EDUC, COMPLIANCE AGREEMENT; NOTICE (2007), *disponible en* <http://www.ed.gov/legislation/FedRegister/other/2007-4/102307a.html>.

²⁵⁵ US DEP’T OF EDUC, COMPLIANCE AGREEMENT; NOTICE (2008), *disponible en* <http://www.ed.gov/legislation/FedRegister/other/2008-2/052808b.pdf>. Véase además ARAGUNDE, *supra* nota 56 en las págs. 140-142.

en evidencia que los poderes que Puerto Rico tiene, bajo el Derecho federal y estatal para mejorar la educación, se disuelven al entrar en contacto con la actual estructura del DEPR.

IV. Recomendaciones

Puerto Rico tiene el andamiaje legal, los recursos y los poderes federales y estatales para mejorar la calidad educativa. Sin embargo, las políticas que ha desarrollado están logrando lo opuesto. La razón es que nuestro sistema educativo responde a las expectativas de un modelo manufacturero que requería que sólo algunos estudiantes se graduaran de cuarto año y unos pocos de la universidad. Por ello, nuestro gobierno sólo se obligó en la Constitución a proveerle a sus ciudadanos una educación primaria.

No obstante, dicho mandato es contrario a los preceptos constitucionales que reconocieron que “[t]oda persona tiene derecho a una educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales” y al “derecho de todo trabajador a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella”.²⁵⁶ Por otro lado, en la actual época en que vivimos, impera el conocimiento y un modelo económico al que le son insuficientes los grados de educación primaria. Si queremos lograr en la realidad ambos preceptos constitucionales, mientras respondemos a las necesidades del nuevo modelo económico, tendremos que *graduar a todos los estudiantes con las destrezas que necesitan para ser exitosos en la universidad*. Sólo así serán libres para escoger su ocupación. Después de todo, ser barrendero, doctor, mecánico o investigador científico debe ser una decisión personal y no el producto de la inequidad educativa.

En primer lugar y por lo anterior, propongo que el mejoramiento educativo no requiere de una reforma constitucional ni de la redacción de nuevas leyes, sino de un cambio de nuestras definiciones jurídicas. Lo menos que exige el nuevo modelo económico es un diploma de cuarto año por lo que una *educación primaria debe significar aquél que se gradúa de cuarto año con las destrezas que necesita para integrarse efectivamente a la economía del conocimiento o al espacio universitario*. Esta nueva definición conlleva, a su vez, una reforma educativa que debe incluir: (1) reformas curriculares para desarrollar las destrezas que exige la economía del conocimiento, incluyendo la literacia, numeracia y el dominio de múltiples idiomas, (2) pruebas estandarizadas que midan las destrezas que exige el nuevo modelo,²⁵⁷ (3) un aumento en la cantidad de escuelas intermedias y superiores y (4) una ampliación de la capacidad física del sistema público de

²⁵⁶ CONST. PR art. II, §§ 5, 16.

²⁵⁷ Ejemplos de algunas pruebas estandarizadas que miden el tipo de destrezas que exige el nuevo modelo de la economía del conocimiento son: Programme for International Student Assessment, Collegiate Learning Assessment, College and Work Readiness Assessment, e ISkills Test.

educación universitaria, para que pueda recibir a la mayoría de los egresados de escuela superior.

En la actualidad Puerto Rico cuenta con los recursos fiscales para lograr estos cuatro cambios. Los diez programas adscritos a la Secretaría Auxiliar de Servicios Académicos estuvieron desde enero de 2005 a diciembre de 2008²⁵⁸ realizando una reforma curricular, por un costo de \$268,934,521.65.²⁵⁹ Esto implica que en cuatro años, por igual costo y con los actuales recursos, se podría alinear el currículo a las expectativas del nuevo modelo del conocimiento. Respecto a la revisión de las pruebas estandarizadas, entre el 2006 y 2007, el DEPR llevó a cabo un proceso similar y lo subvencionó parcialmente con fondos federales de Título I,²⁶⁰ por lo que es posible repetirlo para cumplir con esta nueva meta. Sin embargo, el resto de las reformas aquí propuestas son cambios a largo plazo y requerirán de la identificación de fondos adicionales. En el caso de la construcción de nuevas escuelas, entre el 2005 y 2008, el DEPR invirtió \$135,158,100.00 en la construcción de seis escuelas vocacionales²⁶¹ e inició la construcción de diez escuelas “con una inversión aproximada de \$244,100,000”.²⁶² Esta inversión demuestra la capacidad de construcción del DEPR dentro de su presupuesto regular. A su vez, en el 2009, Puerto Rico recibió fondos bajo el *American Recovery and Reinvestment Act* (en adelante ARRA), entre los cuales se incluyeron \$376,055,000.00 bajo el programa de *Qualified School Construction Bonds*.²⁶³ Éstos sirven para incrementar temporeraente la construcción de nuevas escuelas. Pero, si queremos garantizar que todos los estudiantes que se gradúan de escuela elemental tendrán una escuela intermedia y superior a la cual asistir, tendremos que identificar partidas en el presupuesto del Gobierno de Puerto Rico para la construcción de ellas. Finalmente, para realizar la cuarta reforma –ampliar la capacidad física del sistema universitario para que pueda recibir a la mayoría de los egresados de escuela superior– se requerirá que la UPR implante la pluralidad de propuestas que se le han hecho sobre cómo atajar su déficit²⁶⁴ y que el Gobierno de Puerto

²⁵⁸ Bajo la Secretaría Auxiliar de Servicios Académicos están adscritos los siguientes programas: español, inglés, matemáticas, ciencias, educación para la niñez, estudios sociales, bellas artes, educación física, salud escolar, servicios bibliotecarios y de información, unidad de escuelas especializadas, *Mathematics and Science Partnerships*, y División de Coordinación y Educación Cooperativista. ARAGUNDE, *supra* nota 56, en la pág. 126.

²⁵⁹ *Id.*

²⁶⁰ DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 120, en las págs. 8-9. Véase además ARAGUNDE, *supra* nota 56, en la pág. 100.

²⁶¹ ARAGUNDE, *supra* nota 56, en la pág. 130.

²⁶² *Id.* en la pág. 129.

²⁶³ U.S. DEP'T OF THE TREASURY, TREASURY RECOVERY ACT DATA AS OF 2-28-2010, disponible en <http://www.ustreas.gov/recovery/>.

²⁶⁴ Yennifer Álvarez Jaimes, *Fórmula para atajar déficit en UPR*, EL VOCERO, 9 de junio de 2010, en la pág. 23. Véase además La Universidad: Sumando Ganamos Todos (junio de 2010) (borrador no publicado, en archivo de la autora). Véase además Asociación Puertorriqueña de Profesores Universi-

Rico separe una partida adicional en su presupuesto para realizar dicha ampliación. La universidad también podría desarrollar iniciativas para allegar fondos especiales,²⁶⁵ con el fin de liberar partidas actuales y re-enfocarlas hacia el logro de dicha reforma.

En segundo lugar, el sistema educativo tendrá dificultades en mejorar si los estudiantes no tienen los recursos y materiales que necesitan para aprender. Esto conlleva proveerles: (1) computadoras y tecnología para ser integradas a la enseñanza, (2) laboratorios y programas educativos de ciencias y matemáticas y (3) planteles escolares en condiciones óptimas.

El DEPR cuenta con los recursos fiscales para implantar estos tres cambios. Por un lado, las computadoras y la tecnología se pueden subvencionar con los fondos federales de Título II, Parte D.²⁶⁶ Además, si el DEPR usa sus recursos según ordena la ley federal y deja de desviar los fondos bajo este título para subvencionar proyectos administrativos,²⁶⁷ tendrá aún más fondos disponibles para cumplir con dicha encomienda. Por otro lado, el DEPR ya comenzó a implementar programas educativos en ciencias y matemáticas utilizando fondos federales.²⁶⁸ Sin embargo, los resultados en las PPAA muestran que hay que intensificar dichos esfuerzos por lo que los fondos federales de Título V, Parte A y de Título II, Parte B deben ser enfocados lo más posible en estas áreas. Respecto al tercer cambio, el DEPR encontró que las escuelas requieren mejoras que representan un costo de \$131,218,413.00²⁶⁹ y, entre enero de 2005 y diciembre de 2008, invirtió \$33,830,609.00 en más de 400 proyectos de mejoras.²⁷⁰ Esto implica que, utili-

tarios, *A restituir fondos a la UPR*, <http://www.scribd.com/doc/33070384/A-RESTITUIR-FONDOS-A-UPR-APPU-Anuncio-El-Vocero-15-junio>.

265 Por ejemplo, podría solicitar a los fondos de (1) NSF: Academic Research Infrastructure; (2) NIH: Biomedical Research Facilities; y (3) NIST: Construction Grant Program como forma de subvencionar la renovación y reparación de los espacios de investigación científica. Además, la UPR podría “sacarle provecho económico a las propiedades de la institución” lo que incluye usar ciertos “terrenos . . . para proyectos de energía renovable, para proyectos agrícolas” o alquiler; “mercadear los servicios de educación continuada entre los municipios y la empresa privada”; “ofrecer cursos de crecimiento profesional fuera de sus estructuras”; “vender servicios de consultoría a los gobiernos municipales utilizando a profesores expertos en distintas ramas del saber”; y ver al Teatro de la UPR “como un activo al que había que sacarle el mayor provecho económico”. Maritza Díaz Alcaide, *José Ramón de la Torre tenía otra agenda en la UPR*, PRIMERA HORA, 31 de julio de 2010, en la pág. 13.

266 Para cualificar, el SEA debe tener una política sobre el uso de Internet y tecnología que proteja del acceso a material obsceno o dañino a los menores; cosa que el DEPR ya hizo.

267 Por ejemplo, el DEPR usó \$7.9 millones de fondos de Título II, Parte D para capacitar a los maestros en el uso del Sistema de Información Estudiantil lo que es un sistema administrativo de reporte interno, no una iniciativa educativa. ARAGUNDE, *supra* nota 56, en la pág. 133.

268 Específicamente, entre enero de 2005 y diciembre de 2008, el DEPR invirtió \$31,461,856.00 en el *Mathematics and Science Partnerships*, de los cuales \$5,745,098.00 provinieron de fondos federales y entre el 2007 y 2008 usó \$2,352,800.00 de los fondos de Título V, Parte A para implementar el proyecto *Inspiration to Science Program* a través del Observatorio de Arecibo. ARAGUNDE, *supra* nota 56, en las págs. 104, 125-26.

269 *Id.* en la pág. 128.

270 *Id.*

zando el presupuesto recurrente, el DEPR requiere de aproximadamente doce años para culminar el proceso de mejoras de todos sus actuales planteles. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, Puerto Rico recibió en el 2009 los *Qualified Zone Academy Bonds*²⁷¹ bajo ARRA. Aunque éstos sirven para renovar los planteles a corto plazo, al 31 de agosto de 2008 el DEPR registró balances “para desembolso de \$22,721,553.00 en poder del agente fiduciario, BPPR” y tuvo que contratar a “AJ Engineers para gerencia de estos proyectos, acelerar el uso de los fondos, atender las necesidades reales de las escuelas participantes y *evitar al máximo que el BPPR utilizara los fondos de proyectos para la aplicación de cargos bancarios mensuales*”.²⁷² Haber dejado acumular \$131,218,413.00 en mejoras necesarias y permitir que cargos bancarios se carcoman \$22,721,553.00 en fondos de construcción, demuestra que proveerle a los estudiantes y maestros planteles saludables no es una prioridad para el DEPR. Si queremos aumentar la calidad del aprendizaje, tendremos que cambiar la política pública de indiferencia del DEPR.

En tercer lugar, el sistema educativo no mejorará si no apoyamos a nuestros maestros. Debemos comenzar por otorgarles salarios dignos y justos, según se discutió en el acápite anterior. El DEPR también tiene que crear estructuras que apoyen –y no penalicen– a sus maestros. Ello conlleva crear *sistemas justos de evaluación* que: (1) integren múltiples medidores del desempeño estudiantil,²⁷³ (2) analicen los planes de clase y los trabajos que los maestros le asignan a sus estudiantes, (3) consideren las interacciones de los maestros con los estudiantes, otros maestros, padres, etcétera, (4) evalúen el desarrollo profesional y el apoyo institucional que se les brinda a los maestros, (5) contemplen sus condiciones de trabajo²⁷⁴ y (6) analicen su asistencia. Al mismo tiempo, aquellos maestros que trabajen con los estudiantes de mayor rezago e índices de pobreza necesitan tener personal de apoyo en sus aulas. Después de todo, *tratar a estos estudiantes de la misma forma en que se tratan a los estudiantes proficientes y que están sobre los índices de pobreza es negarles acceso a oportunidades educativas justas y equitativas*. Finalmente, el DEPR tiene que calendarizar con antelación días para brindarles desarrollo profesional a los maestros de modo que no se afecte el horario de clases.

271 Éstos son una:

[E]misión de bonos exenta del pago de intereses. . . . El producto de esta emisión se asignó en su totalidad . . . para reparaciones y mejoras menores en varias escuelas públicas. . . . Dicha emisión requirió una aportación privada de 10% que en este caso se pareó con fondos de la National Education Foundation (NEF).

Id. en la pág. 81.

272 *Id.* (énfasis suplido).

273 Por ejemplo, analizar el cambio de cada estudiante, grupo y escuela en las PPAA en el transcurso de varios años, y compararlo con las pruebas diagnósticas y las notas de clases.

274 Esto incluye considerar las condiciones físicas de las escuelas en las que trabajan, sus salarios, los recursos materiales que tienen a su alcance, etcétera.

Por otro lado, los maestros se merecen una mejor preparación universitaria. Las universidades tienen que aumentar sus criterios de admisión y mejorar la calidad de sus programas de Pedagogía. Además, tienen que ofrecerles a los estudiantes más oportunidades para poner en práctica distintos modelos de enseñanza, bajo la supervisión directa y constante de profesores y maestros veteranos. Los profesores de Pedagogía tampoco pueden continuar enajenados en la academia. Deben recibir un desarrollo profesional continuo y riguroso y, junto a las clases universitarias que imparten, dar un mínimo de una clase en una escuela pública no-especializada.²⁷⁵ Solo así podrán entender la realidad de las escuelas a las que los futuros maestros habrán de exponerse y en las cuales tendrían que implantar lo que les estén enseñando.

Los programas federales sirven para subvencionar lo anterior. Una forma de aumentar la escala salarial de los maestros es mediante los fondos de Título II, Parte A. Mediante ellos, le podría proveer a los maestros más cualificados que decidan trabajar con los estudiantes de mayor rezago e índices de pobreza bonos por firmar y paga diferencial. También, los bonos de productividad se pueden ampliar para que, además de otorgarlos a “aquellas escuelas que obtuvieron alto rendimiento académico”,²⁷⁶ se les den a las escuelas que generen progresos dramáticos en las puntuaciones de los estudiantes en las PPAA. Implica, por ejemplo, compensar a una escuela que en dos años logre que sus estudiantes pasen de un nivel menos básico a un nivel básico en las PPAA. Pero esto debería estar condicionado a que, durante la administración de las PPAA, los maestros sean temporariamente reubicados para conducirlos en otras escuelas dentro del distrito en que trabajen, con el fin de evitar la imputación de irregularidades.

A pesar de lo anterior, aclaro que *no podemos depender exclusivamente de los fondos federales para pagarles a los maestros los salarios que se merecen*. Como sociedad, tenemos que re-evaluar nuestras prioridades y hacer un uso más eficiente de nuestros recursos económicos con el fin de aumentar la baja inversión que hacemos en la educación.²⁷⁷

El DEPR –bajo el programa de Título II– evaluó la ejecución de las universidades en las PCMAS. Esto le sirve de punta de lanza a los departamentos de Pedagogía para aumentar la rigurosidad de sus clases. No obstante, no se puede

²⁷⁵ Es importante señalar que, para ello habría que reducirle a los profesores de Pedagogía su carga universitaria regular, por tres créditos y no se podría afectar su salario regular.

²⁷⁶ ARAGUNDE, *supra* nota 56, en la pág. 138.

²⁷⁷ Invertimos \$6,006.00 por estudiante, mientras que el promedio nacional es \$9,683.00. Esta cifra considera los fondos federales y estatales que PR invierte en los gastos operacionales de la educación de cada estudiante, aunque exceptúa los gastos capitales (como sería la construcción de nuevas escuelas). Cabe destacar que la inversión que PR hace en la educación es tan baja que somos el número cincuenta y uno en el listado nacional. Federal Education Budget Project, *supra* nota 82. Aparte de ello, es irónico que invirtamos tan poco en la educación de quienes menos recursos tienen, mientras invertimos tanto en la educación de los más aventajados. Por ejemplo, colegios privados tales como Baldwin School cobran \$15,030.00 por estudiante, según constató la autora mediante llamadas telefónicas hechas a estos colegios.

obviar que las PCMAS fueron creadas en 1992²⁷⁸ cuando no existía NCLB, los estándares profesionales del maestro,²⁷⁹ ni el modelo de la economía del conocimiento. Quiere decir que éstas deben ser despolitizadas y re-alineadas para que respondan a estos nuevos desarrollos.

Otro cambio necesario es instaurar un sistema de pesos y contrapesos entre SEA y LEA. El NCLB ya propone un posible modelo por lo que queda por hacer un cambio estructural: re-distribuir los poderes, las funciones y los recursos – humanos, materiales, legales y económicos entre el DEPR y los distritos escolares.²⁸⁰ De ser así, habría que evaluar si en una estructura de SEA y LEA separada habría la necesidad de continuar con las Regiones Educativas.²⁸¹

Finalmente, propongo que el DEPR *tiene que comenzar a aplicar el NCLB de forma que garantice los principios y el espíritu de la ley mientras vela por la equidad educativa*. Tiene que abandonar las interpretaciones formalistas, literales y restrictivas y valerse de los poderes provistos por el NCLB para potenciar los cambios que el sistema educativo requiere y que nuestros maestros y estudiantes necesitan.

Conclusión

La historia de Puerto Rico de los años cincuenta, sesenta y setenta demuestra que somos capaces de desarrollar políticas públicas que garanticen la inclusión de amplios sectores poblacionales, irrespectivo de su origen o clase social. Igual aspiración debe guiar nuestros esfuerzos de cambio en el Siglo XXI.

Transformar nuestro modelo manufacturero en un modelo del conocimiento no debe implicar un abandono radical de los otros sectores económicos para enfocarnos exclusivamente en R&D. La agricultura, la manufactura, el comercio y los otros sectores de la economía pueden y deben ser incluidos dentro del modelo de la economía del conocimiento. Después de todo, una economía diversificada es la base para garantizar la inclusión de la mayoría de nuestra población apta para el trabajo.

Para lograr lo anterior no basta con forjar nuevas políticas de desarrollo económico. Se requiere de una sólida infraestructura educativa que le brinde a una mayoría, y no únicamente a una minoría, una preparación educativa de la más

²⁷⁸ DEP'T. EDUC. PR, *supra* nota 120, en la pág. 5.

²⁷⁹ DEP'T. EDUC. PR, ESTÁNDARES PROFESIONALES DE LOS MAESTROS DE PUERTO RICO (2008).

²⁸⁰ Vale destacar que la estructura aquí propuesta del DEPR actuando como SEA y sus distritos funcionando separadamente como LEAs– dista de la propuesta legislativa de desarrollar escuelas municipales, mediante la supuesta transformación del Municipio de San Juan en un LEA. Tal proceder es un *criollismo* que en nada soluciona las problemáticas que el DEPR encara en la actualidad y que han sido señaladas en el presente escrito. Véase Ley del Consejo General de Educación de Puerto Rico de 1999, Ley Núm. 148 de 15 de julio de 1999, 3 LPRA §§ 148-148m (2004 & Supl. 2008),

²⁸¹ El Departamento de Educación ha recibido diversas propuestas sobre cómo implementar tal cambio por lo que solo queda evaluarlas e implantarlas.

alta calidad. Dicho de otro modo, el que se catapulte o termine de derrumbar el desarrollo económico y la calidad de vida de Puerto Rico depende de la enseñanza.

Este trabajo demostró que el actual andamiaje federal y estatal le otorgó a Puerto Rico los poderes que necesita para ofrecer una educación que responda a las exigencias de un mundo globalizado. Dicho andamiaje, además, es lo suficientemente flexible como para permitir desarrollar una educación que nos prepare para dominar el sector de R&D, mientras desarrollamos ciudadanos responsables para lograr una convivencia sana en una sociedad democrática. Ahora, sólo resta que todos en Puerto Rico nos propongamos lograrlo y asumamos los sacrificios que implica alcanzar tan loable meta.