

PERSPECTIVAS DE LA REFORMA EDUCACIONAL EN LOS ESTADOS UNIDOS*

Chester E. Finn, Jr.

El problema crucial del sistema de enseñanza primaria y secundaria en los Estados Unidos, se sostiene en estas páginas, estriba en que los estudiantes norteamericanos no están aprendiendo lo suficiente en las escuelas. El desempeño escolar habría ido, a su vez, perdiendo relevancia en la vida futura de los jóvenes, bien porque los *colleges* y universidades (nivel terciario de la educación) no discriminan entre quienes fueron buenos y malos alumnos, bien porque los empleadores tampoco consideran los antecedentes académicos de los postulantes a un empleo. Al bajo rendimiento de los niños estadounidenses en varios índices cotejados a nivel internacional, se añade la realidad de los cientos de jóvenes en la “marginalidad”.

El autor analiza los yerros estructurales de un sistema educativo —el sistema norteamericano de enseñanza pública— monopólico, burocratizado y atrincherado detrás de sus viejas ideas e intereses creados, que no opera con objetivos claros y no se somete a evaluaciones independientes por los resultados que genera. Un sistema en que rige

CHESTER E. FINN, JR. Ph. D. en Administración y Política Educacional, Universidad de Harvard. Ejerce la cátedra John M. Olin en el Hudson Institute, en la filial de esa organización en Washington, D.C. Ha sido profesor de educación y políticas públicas en la Vanderbilt University, y colaborador del National Assessment Governing Board. Ex Secretario Adjunto de Educación (1985-1988).

* Conferencia dictada el 12 de abril de 1995, en el seminario “Desafíos para una Educación de Calidad” organizado por el Centro de Estudios Públicos en conjunto con el Centro de Innovación Educativa del Manhattan Institute (EE. UU.). Traducción del inglés por el Centro de Estudios Públicos.

Estudios Públicos, 60 (primavera 1995).

un monopolio irrestricto de la oferta, en que los jóvenes son asignados a una determinada escuela que no tiene posibilidades de intervenir en la administración del monopolio gubernamental en materia educacional, ni cuenta con una oferta diversificada o criterios para verificar la calidad de la enseñanza impartida. Hecho el diagnóstico, Finn plantea varias estrategias radicales para superar estos males —como la “libre elección” de las escuelas— y construir un sistema de enseñanza que opere en beneficio de la población y no de los “productores”.

En este trabajo analizo los problemas a los que hoy se enfrenta la enseñanza primaria y secundaria en los Estados Unidos y sugiero algunas estrategias radicales para solucionarlos. Posteriormente, hago una breve reflexión acerca de las lecciones que otros países con vocación reformadora pueden extraer de la experiencia norteamericana.

La esencia del problema actual de la enseñanza estadounidense —en un lapso que abarca los últimos veinte años— es que nuestros jóvenes no están aprendiendo lo suficiente, ni para el bien de ellos mismos ni del país. La evidencia al respecto es cuantiosa. Cito aquí tan sólo unos pocos ejemplos:

- En una serie de comparaciones realizadas a nivel internacional, los jóvenes estadounidenses alcanzan sólo un puntaje medio (en lectura) o inferior (en ciencias naturales, matemática y geografía). La entidad conocida como National Education Goals Panel (Foro Evaluador de las Metas Educativas), de carácter bipartidista, informa que en 1991 “los jóvenes norteamericanos de trece años fueron superados en su rendimiento por alumnos de Hungría, Corea y Taiwán en tres de las cuatro áreas evaluadas en un examen internacional de ciencias [...]. Y que los estudiantes norteamericanos de esa edad fueron superados por alumnos de Corea, Suiza y Taiwán en todas las áreas examinadas en matemática, y por alumnos de Francia y Hungría en cuatro de las cinco áreas evaluadas”.¹

¹ National Education Goals Panel, *The National Education Goals Report: Building a Nation of Learners 1994* (Washington D. C.: US Government Printing Office, 1994), pp. 39-40.

El National Education Goals Panel está integrado por gobernadores de varios estados, miembros del Congreso, el Secretario de Educación y otros miembros, y su finalidad es hacer un seguimiento de los avances que ha habido en los diversos estados en relación a los objetivos nacionales en materia de educación acordados en 1990 y establecidos en 1994.

- Aun cuando el 94% de los jóvenes norteamericanos concluya eventualmente la secundaria (o su equivalente) y casi todos ellos adquieran las habilidades verbales y numéricas básicas, sólo una pequeña fracción de los graduados de enseñanza media posee las destrezas intelectuales requeridas por los empleadores, por los centros de educación superior y para la toma de decisiones en la esfera política. En 1994, el Goals Panel señalaba que “menos de uno de cada cinco alumnos que cursan entre el cuarto y el duodécimo grado de enseñanza logra los niveles de rendimiento fijados por el Goals Panel en matemática. Y sólo uno de cada cuatro alumnos de octavo año básico alcanza dicho nivel”. En cuanto a la lectura, “aproximadamente la cuarta parte de los alumnos entre cuarto y octavo básico, y más de un tercio de todos los alumnos del duodécimo grado, lograron los niveles de rendimiento fijados por el Goals Panel”. Esto significa, desde luego, que los casi dos tercios no los alcanzaron.²
- Una proporción creciente de lo que hoy enseñan las universidades es de carácter recuperativo. Nueve de cada diez *colleges** y universidades estadounidenses ofrecen hoy cursos de esa índole. Muchos de los estudiantes pasan los primeros semestres del *college* desarrollando habilidades y conocimientos que deberían haber adquirido en la secundaria. (Y pasan buena parte de la secundaria aprendiendo lo que debieron aprender en la escuela primaria; el sistema está plagado de redundancias, reiteraciones e ineficiencias en todos los niveles. El costo de todo ello es inmenso.)

Hubo una época en que nuestro país fue capaz de salir adelante, e incluso prosperar, a pesar de que sólo una mínima parte de la población aprendía bastante y que la mayoría de los niños aprendían muy poco. Pero no vivimos ya en un mundo así. Una economía sólida y próspera en la era posindustrial, una vida cívica y cultural vibrante, una democracia que funcione y una comunidad de familias saludables, requieren que reformulemos nuestros planes educacionales de modo tal que cada joven norteamericano llegue a la adultez en posesión de ciertas habilidades adecuadas, una base sólida de conocimientos, buenos hábitos y valores. Pero esto no es algo que estemos consiguiendo hoy en día.

² National Education Goals Panel, *op. cit.* p. 35.

* Los “colleges” son instituciones de educación superior que suelen impartir programas de cuatro años de estudio conducentes a la obtención del grado académico de bachiller. (N. del T.)

¿Qué más anda mal?

Nuestro principal problema educativo es el bajo rendimiento académico, aun entre quienes completan la enseñanza formal. Pero eso no es todo; hay una docena de otros factores que debemos considerar a la vez:

1. Los niños “en situación de riesgo”

Aparte de los millones de niños de clase media que hoy salen de las escuelas suburbanas convertidos en semiignorantes, la educación norteamericana ha de lidiar con cientos de miles de jóvenes “marginales” cuya vida se ve seriamente afectada por múltiples razones, incluso por el hecho (pero no tan sólo por él) de que no están aprendiendo gran cosa en las escuelas. La mayor parte de ellos son niños de barrios pobres y hogares disueltos; muchos (pero en ningún caso la totalidad de ellos) pertenecen a grupos minoritarios; para muchos, la violencia, el crimen y las drogas son elementos habituales del medio en que viven. El debate educacional oscila confusamente entre estos dos factores problemáticos —el del niño de clase media cuyo problema fundamental es la ignorancia y el del joven marginal* cuya ignorancia está envuelta en otros infortunios—, para los cuales las soluciones propuestas suelen superponerse, aunque rara vez sean idénticas. Es más, muchas de las soluciones ideadas para el problema 1 (por ejemplo, los criterios de mayor exigencia) generan resistencias por temor a que ellas empeoren el problema 2 y hagan que una mayor cantidad de jóvenes de los sectores más pobres o minoritarios fracasen, aun cuando no hay evidencia de que ello sea verdaderamente así. Además, las pésimas condiciones de muchos colegios secundarios urbanos, a los que asisten preferentemente los niños de los sectores marginales, son tan dramáticas y concitan tal atención, que hace que algunos no vean la amplitud y gravedad del problema 1.

2. La influencia limitada de la escuela

La escuela ocupa una porción sorprendentemente pequeña en la vida de los niños norteamericanos. El muchacho que asiste regularmente a clases

* El término “underclass” usado aquí y más adelante por el autor ha sido traducido como “marginal”. (N. del T.)

seis horas al día y ciento ochenta días al año, desde el kindergarten al grado duodécimo, habrá pasado, al cumplir los 18 años, sólo el nueve por ciento de su vida entre las cuatro paredes de la escuela. El otro 91 por ciento lo pasa en cualquier otro sitio. En circunstancias óptimas, dentro de ese nueve por ciento puede haber mucho aprendizaje, pero dichas circunstancias rara vez se dan y la influencia de la escuela no basta para suponer que ella pueda prevenir el SIDA, evitar el consumo de drogas, reducir la tasa de embarazo adolescente, ser un sustituto de la familia y la Iglesia, etc. Hemos tendido a atribuir a la escuela más responsabilidades de las que ésta es capaz de asumir; y en la medida en que sus esfuerzos queden absorbidos por la necesidad de resolver problemas “sociales”, probablemente acabará desviándose de su obligación única e histórica de concentrarse en las habilidades cognitivas y la transmisión del conocimiento.

3. Ausencia de expectativas o niveles de exigencia claros

Una razón por la que los estudiantes norteamericanos no aprenden lo que deberían radica en que el sistema educativo es muy vago respecto a lo que se espera de ellos. Esto es algo que está cambiando a nivel nacional, dados los esfuerzos considerables (seguidos de gran controversia) para enunciar los objetivos y niveles que se deben alcanzar, y dado que unos cuantos estados están procurando crear, por cuenta propia, niveles de rendimiento claramente establecidos. Pero, ¿cuántos padres saben hoy con precisión lo que esperan las escuelas que sus hijos aprendan? A ello se suma el que muchos intentos recientes de especificar los “logros” escolares han sido mezquinos a la hora de incluir el conocimiento y las habilidades cognitivas y han puesto demasiada atención en asuntos tan delicados como las actitudes sociales y las relaciones interpersonales. Esto ha conseguido alarmar a muchos ciudadanos y ha ocasionado un verdadero revés político a lo que podemos denominar la reforma educacional inspirada en criterios de rendimiento. Con todo, la única alternativa para conseguir que los colegios, los profesores y los alumnos se responsabilicen de sus resultados (estimados en función de ciertos niveles u objetivos claros) sigue siendo la práctica desacreditada y vana de juzgarlos en función de los recursos, las intenciones o la actividad desarrollada.³

³ Véase Bruno V. Manno, “Educational Outcomes Do Matter”, *The Public Interest*, 119 (primavera 1995).

4. Falta de información confiable

Además de no haber especificaciones claras de los productos que el sistema educativo debería generar, no tenemos tampoco información adecuada de los resultados que estamos *realmente* logrando. No hay un equivalente de lo que en el ámbito empresarial se denomina una “auditoría independiente”, y es prácticamente imposible para los padres estadounidenses (y los contribuyentes) conseguir información precisa y confiable acerca de cómo les está yendo a sus hijos, y a las escuelas, en comparación a cómo debería irles. Múltiples factores se interrelacionan para que ello suceda: los exámenes son impopulares entre los educadores (y en ciertos grupos pro derechos civiles y de defensa del niño); algunos *tests* entregan información incompleta y engañosa; buena parte de lo que uno querría saber (particularmente en relación con el desempeño de cada niño, las aulas, los profesores y los colegios) no está, simplemente, disponible; y buena parte de lo que sí lo está, es incomprensible, poco fidedigno o imposible de utilizar en forma comparativa.

5. Pocas consecuencias reales para la gente joven

Aun cuando lamenten la baja calidad de sus candidatos, no muchas universidades y empleadores distinguen entre los candidatos que tomaron cursos difíciles, aprendieron bastante y lo hicieron bien en la escuela, y aquellos que adoptaron la senda del menor esfuerzo, que pasaron “raspando”, con la nota mínima de aprobación, y aprendieron poquísimo. La mayoría de las universidades estadounidenses admite hoy a todos los que postulan a ellas. Los empleadores son a menudo selectivos en términos de a quiénes contratan, pero rara vez consultan los antecedentes escolares o revisan los logros educacionales de los postulantes (y la reciente legislación en materia de derechos civiles les dificulta aún más esta posibilidad). Sólo una reducida fracción de la gente joven postula a la escasa docena de *colleges* competitivos en que el rendimiento académico hace la gran diferencia. El resto de los estudiantes percibe que el “mundo real” es indiferente a si estudiaron en la escuela o se dedicaron a haraganear. Dado que, a su modo particular, los jóvenes son criaturas racionales, es entendible que muy pocos de ellos consideren un imperativo el estudiar duramente.

6. No hay responsabilidad sistémica

Como bien lo hizo notar el ex Secretario de Educación William J. Bennett, “en este país hay mayores penalidades, más ciertas y más inmediatas, por servir una hamburguesa podrida en un restaurante que por entregar reiteradamente una enseñanza putrefacta a miles de niños en edad escolar”. Se refería, por cierto, al hecho de que disponemos de criterios más precisos y de procedimientos de aplicación más rigurosos para los establecimientos que expenden comida que para los que proveen de enseñanza. Como ha hecho notar otro ex Secretario de Educación, Lamar Alexander, “la actividad docente es la única en que no se recibe ni un centavo extra por hacer bien el trabajo”. (Debido a presiones sindicales y a las prácticas de contratación dentro del sector público, los maestros son remunerados, generalmente, según una escala salarial uniforme, que varía con la antigüedad y las referencias formales, pero no con la efectividad real de ellos en el ejercicio de su trabajo.) No se considera responsables a quienes administran el sistema educacional de los resultados que genera el propio sistema, sean éstos buenos o malos. (Es más probable, por ejemplo, que un superintendente de escuelas u otro administrativo del escalafón superior pierdan su trabajo por intentar introducir cambios en las escuelas de su jurisdicción que por administrar calladamente un sistema que genera resultados lamentables año tras año.) Hay pocas recompensas para quienes logran tener éxito, y el fracaso no trae consigo ninguna incomodidad. Ello ocurre en parte porque:

7. El poder descansa en “el sistema”, no en sus clientes y ni siquiera en los profesionales que ejercen las tareas educativas

Cabría suponer que la enseñanza “pública” está diseñada para servir el interés público y hacerse responsable ante la ciudadanía por su desempeño. Hoy, sin embargo, el poder efectivo descansa en el *establishment* educacional, una junta directiva de miembros entrelazados, que incluye a los dos grandes sindicatos o asociaciones de profesores, las organizaciones de administrativos, una docena de otros grupos de empleados, las juntas estatales y escolares —todas ellas sorprendentemente dóciles—, los editores de libros de texto y exámenes, y los departamentos de educación de los centros de enseñanza superior (*colleges* y universidades).

8. El *establishment* educacional disfruta un poder casi monopolístico

En cualquier localidad geográfica no hay más que sólo un sistema de enseñanza pública, la asistencia es obligatoria y la escuela específica a la que los niños y jóvenes asisten es designada por los administradores del sistema. Los sectores pudientes pueden aflojar el cerrojo de este monopolio, ya sea trasladándose a otra jurisdicción o pagando para que sus hijos asistan a escuelas privadas. Para los pobres, esto es naturalmente más difícil y ellos son las víctimas más lamentables del monopolio de las escuelas públicas. Como sabemos, ningún monopolio es sensible, por su propia naturaleza, a las preferencias del consumidor; los monopolios gubernamentales lo son aún menos.

9. De modo no sorprendente, la toma de decisiones educacionales está constreñida entre rejas

La inercia de un sistema tan vasto hace que él tienda a seguir el mismo curso, y la posibilidad de desviarlo en cualquier otra dirección es muy difícil, aún en las mejores circunstancias. Y las circunstancias no son favorables, precisamente porque el poder político y administrativo sobre las escuelas descansa ante todo en personas y organizaciones “internas” del propio sistema educativo —los productores—, que no tienen responsabilidad efectiva ante los consumidores o los contribuyentes. Naturalmente, las principales metas del monopolio son las de preservar su influencia y el *status quo* que él mismo representa, aumentar sus recursos y asegurarse de que cada sector dentro del *establishment* conserve su cuota de poder, de estatus y de dinero. (Las asociaciones o sindicatos de profesores son los mayores, más poderosos y más notorios en este aspecto; pero no son, en modo alguno, los únicos responsables.) Adicionalmente, la compleja superposición de normas locales, estatales y federales, las burocracias abotagadas y letárgicas que controlan el sistema educativo y los grupos que “van en la apuesta”, por decirlo así, y cuyo consentimiento es necesario para la aprobación de cualquier cambio que se haga, son todas fuerzas a favor de la inercia, que rechazan a los reformadores y permiten que cada parte del sistema culpe a otra por los yerros.

10. Complacencia generalizada ante la oferta al por menor

La mayoría de los norteamericanos piensa que su propia escuela es satisfactoria, aun cuando la nación en su totalidad esté “en situación de

riesgo”. Por ejemplo, en la encuesta educacional Gallup realizada en 1994, sólo el 22% de los encuestados dio calificaciones “sobresalientes” a las “escuelas públicas de la nación”, aun cuando el 70% puso calificaciones altas a “la escuela a la que asiste su hijo mayor”.⁴ Esa discrepancia resulta de múltiples factores, pero sobre todo de la ausencia en el ámbito educacional de una auditoría verdaderamente independiente. Al carecer de información adecuada que permita cotejar con estándares de exigencia reales tanto el desempeño de nuestro hijo como el desempeño de la escuela, no debiera sorprendernos que la mayoría de la gente suponga que la “reforma” requerida es necesaria sólo en el pueblo o el estado vecinos.

11. Un diseño escolar arcaico

Ni siquiera nuestras escuelas “buenas” son tan buenas como deberían, porque prácticamente todas se ciñen a una fórmula obsoleta. Esto es válido, a la vez, para las instituciones privadas y públicas. (Las escuelas privadas generan, de hecho, resultados en algún sentido mejores, pero el margen a su favor es de todas formas escaso.) Así, tenemos un año escolar cuyo diseño se corresponde con la fase agrícola del desarrollo, una jornada escolar diseñada para una era en que las mujeres no accedían al mercado laboral y de tecnología primitiva, con nociones obsoletas de cómo aprenden efectivamente los niños, con materiales insípidos, con un sistema administrativo en extremo burocrático que premia el conformismo, y donde se tiende a juzgar la “calidad” por la cifra de adultos presentes y los servicios que ellos entregan, más que por lo que los niños aprenden verdaderamente.

12. Una profesión que atesora, más de lo que es aconsejable, varias ideas dudosas

Con raras —pero muy bienvenidas— excepciones, la profesión de educador adhiere hoy a ciertas nociones disfuncionales que han contribuido a ponernos en una situación de alto riesgo. (Por ello, no me parece que la simple “potenciación” de los educadores sea una receta apropiada para generar un cambio.) Además, dichas ideas son transmitidas sistemáticamente

⁴ Stanley Elam, Lowell C. Rose y Alec M. Gallup, “Twenty-Sixth Annual *Phi Delta Kappan*/ Gallup Poll of the Public’s Attitudes Toward the Public Schools”, *Phi Delta Kappan*, 76 (septiembre 1994), p. 41.

te a cada generación sucesiva de maestros y a los administradores de las escuelas por las facultades universitarias de educación, las publicaciones y asociaciones gremiales y las distintas experiencias de “desarrollo del personal” en que ellos participan. Entre las nociones y supuestos falaces con que uno se topa entre los educadores están los siguientes:

- No anda todo tan mal. Las escuelas norteamericanas son lo suficientemente buenas, ciertamente tan buenas como siempre lo fueron, y la acusación de fracaso que pesa sobre los educadores es errónea.
- La falla está “en las estrellas”. Sea lo que fuere que ande mal, ello es atribuible a la sociedad en su conjunto (a los padres, la televisión, los republicanos, etc.) y no cabe esperar que el sistema educacional por sí solo pueda arreglarlo.
- Todos los cambios, reformas y mejoras a las prácticas actuales dependen de que haya más dinero.
- La competencia (entre los alumnos, los establecimientos, los estados, los países, etc.) es dañina.
- El conocimiento está *démodé*; lo que importa son las “habilidades cognitivas”.
- La autoestima de un niño es más importante que lo que él sabe.
- Lo que los niños deberían aprender —y el quién se los enseñe— depende de su raza y su condición étnica.
- La promoción de los alumnos de un curso o nivel del sistema educativo al siguiente depende fundamentalmente del tiempo transcurrido o la edad cronológica, no de lo aprendido.

Lo que no anda tan mal

Quienes administran los colegios piensan que nunca cuentan con los recursos necesarios para todo lo que querrían hacer y la mayoría de los profesores carece de fondos para materiales, salidas a terreno, etc. Algunos de ellos deben recurrir a sus propios bolsillos hasta para proveerse de los suministros básicos. El financiamiento escolar es un tema engorroso, en buena medida porque gran parte de los fondos dentro del sistema está amarrada a los gastos generales, comprometida en ciertas categorías inflexibles, restringida por la ley estatal o federal, aprisionada en manos de ciertos grupos de interés o bien desperdigada en los sucesivos mordiscos de que es objeto. Además, algunos sistemas escolares están verdaderamente faltos de recursos; a algunos profesores no se les paga lo suficiente (¡y otros reciben

demasiado por los resultados que generan!); algunos colegios exhiben goteras en la techumbre, cuentan con libros de textos anticuados, etc., y hay considerables discrepancias presupuestarias entre las comunidades y los estados.

Pese a todo, cabe señalar que la educación norteamericana, vista como un todo, gasta más de lo que genera. Los gastos por alumno en las escuelas públicas se han triplicado *en términos reales* desde los años cincuenta y se han duplicado en relación a lo que se gastaba a mediados de los años sesenta (cuando, según la mayoría de los indicios, comenzaron nuestros problemas), e incluso aumentaron en casi un tercio durante la “era Reagan-Bush”, en los años ochenta.⁵ Los salarios de los profesores subieron en un 27% (en términos reales) durante esa misma década, más rápido que los salarios de los demás norteamericanos con empleo. (El profesor promedio de escuela pública gana hoy cerca de 36.000 dólares al año por menos de doscientos días de trabajo y recibe a la vez beneficios adicionales en términos de atención médica, pensiones de retiro, etc.)⁶ Entretanto, la cantidad de alumnos por curso ha decrecido: el curso norteamericano medio dentro de la enseñanza básica tenía 30 alumnos en 1961 y 24 en 1986. Las escuelas públicas empleaban a seis adultos por cada cien niños en 1960, a diez en 1981 y a once en 1990.⁷ En lo que respecta a las comparaciones a nivel internacional (una auténtica marisma estadística), el gasto público norteamericano por alumno en el sistema de enseñanza “K-12”^{*} sobrepasa al de Japón, Alemania, Gran Bretaña, Francia y Canadá. Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico comprobó que en 1991 Estados Unidos gastó un siete por ciento de su Producto Nacional Bruto en la enseñanza pública y privada (incluidos todos los niveles), cifra superada sólo por Canadá. Estados Unidos y Finlandia, aventajados sólo por Suiza, son las naciones que invierten en la enseñanza pública un mayor porcentaje del gasto público total: el 14,7%.⁸

⁵ Chester E. Finn, Jr., *We Must Take Charge: Our Schools and Our Future* (Nueva York: The Free Press, 1991), p. 76.

⁶ National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics 1994* (Washington D.C.: US Department of Education, 1994), p. 84.

⁷ Tommy M. Tomlinson, “Class Size and Public Policy: Politics and Panaceas”, *Educational Policy* (septiembre 1988), pp. 262-263.

⁸ National Center for Education Statistics, *op. cit.*, p. 412.

^{*} Se refiere al ciclo habitual de enseñanza primaria y secundaria, que va de kindergarten (k) al duodécimo grado (12). (N. del T.)

Intentos de reforma en los años ochenta

Al menos desde que Estados Unidos fuera caracterizado, en 1993, como “una nación en situación de riesgo” por la National Commission on Excellence in Education (Comisión Nacional de Excelencia en la Enseñanza), muchos estados y localidades se han esforzado por reformar los sistemas educativos, esfuerzos que han adoptado múltiples formas. Para mencionar sólo unas pocas: las pruebas de competencia mínima que los alumnos han de aprobar para graduarse de la secundaria; niveles de exigencia más elevados para los profesores, que habitualmente implican el diploma universitario o bien exámenes bastante simples que han de aprobar para obtener el permiso para enseñar (o ser contratados); la propagación de certificaciones pedagógicas “alternativas” y otras modalidades no convencionales para incorporar a las aulas a personas capaces, sin que deban pasar por la senda universitaria tradicional; todo género de nuevos enfoques para examinar y evaluar al alumnado; “relevo” por el Estado de los sistemas escolares fallidos, a través de las autoridades estatales y locales; “pago al mérito” a los profesores; miles de premios y reconocimientos diversos para los individuos y las escuelas que hacen una labor excepcionalmente buena; una miríada de asociaciones de empresas y universidades con escuelas y sistemas escolares; innumerables variaciones en torno al tema de la “reestructuración escolar”; instrucción en jornadas ampliadas y durante todo el año; programas “patentados” y bautizados con el nombre de ciertos pensadores eminentes dentro de la enseñanza, como TheodoreSizer, James Comer, Howard Gardner y Henry Levin; y cantidades de experimentos con nueva tecnología.

Cambios más radicales en los años noventa

Transcurrida más de una década desde que se inició este proceso de reformas, poco hay que mostrar en cuanto a progresos. Ello podría deberse a que tales cambios no han tenido aún el tiempo suficiente como para poder mostrar resultados; a que cada uno de ellos ha provocado resistencias y ha sido, en ocasiones, revertido por fuerzas que propician el *status quo*; a que las reformas individuales, por muy deseables que resulten, operan sólo en los márgenes, y por ende muy lentamente, o sólo en escuelas donde se han alcanzado ciertas condiciones propicias. Cualquiera que sea la razón, la consecuencia de todo ello, en los años noventa, ha sido una mayor receptividad del público y de la esfera política a lo que entendemos como estrategias “radicales” para la renovación educacional. (La reciente victoria obtenida

por los republicanos en el Congreso ha venido a realzar dicha receptividad en muchas regiones del país, en la medida en que los legisladores republicanos tienden a mostrarse mucho menos obligados con el *establishment* educacional que sus colegas demócratas.) Cinco de tales estrategias son dignas de mención:

1. Objetivos y niveles de exigencias nacionales

Aun cuando han demostrado ser una opción muy controvertida, los seis “objetivos educacionales a nivel nacional” que deberían alcanzarse para el año 2000, acordados por el ex presidente Bush y los cincuenta gobernadores en una “cumbre educacional” en 1989, fue un hecho de gran significación en un país que ha sido desde siempre enérgico partidario del control local sobre las decisiones educativas.

2. Mayores y más *drásticas medidas propiciatorias* *de la libre elección de escuelas*

Una de las estrategias de reforma más relevantes consiste en permitir a las familias escoger el colegio de sus hijos entre varias alternativas. Los mecanismos varían, al igual que las reglas asociadas al principio de libre elección, pero el principio en sí es claro: aun cuando todos los jóvenes deban asistir a alguna escuela, pueden hacerlo a aquellas que ellos mismos o sus padres elijan, en vez de ser asignados a una escuela por las burocracias gubernamentales. A su vez, los establecimientos educacionales reciben recursos, individualmente, sólo en la medida en que cuenten con alumnos matriculados. Esta política tiene múltiples beneficios: primero, rompe el monopolio, permite a los niños rehuir los malos colegios y termina con la práctica vergonzosa de que hasta los peores establecimientos tengan alumnos “garantizados” y el dinero (y los empleos) que ellos traen consigo, independientemente de la efectividad o el atractivo del plantel; segundo, hace que las fuerzas del mercado promuevan la diversidad, la calidad y la responsabilidad educacional; tercero, transfiere una cuota significativa de poder desde los productores a los consumidores; cuarto, tiende a igualar las oportunidades educacionales de pobres y ricos, ofreciendo a los primeros más de las opciones previamente disponibles sólo para quienes podían costearlas de su bolsillo (trasladándose a otra localidad o bien pagando la enseñanza en un establecimiento privado).

Hoy se ha generalizado una forma muy útil de elección de escuela que permite a los alumnos escoger entre los planteles públicos de su comunidad. Una segunda forma que empieza a difundirse rápidamente es la que aumenta las opciones al incluir también a las escuelas públicas de las comunidades cercanas, a veces de todo el estado. (En cerca de una docena de estados existe hoy libre elección de escuela pública entre todas las del estado, lo cual implica, en efecto, que un niño puede asistir a cualquier establecimiento educacional público dentro de los límites del estado en que reside.) Aunque estos esquemas de elección de escuelas públicas siguen siendo en algún sentido un motivo de controversia dentro del gremio de los educadores y van siempre acompañados de cuestiones técnicas y administrativas (por ejemplo, ¿qué ocurre cuando más niños de los que una escuela específica puede absorber quieren asistir a ella?), el debate político respecto a ellos es hoy casi inexistente. La mayoría de los norteamericanos da por sentado que en una sociedad libre se debe poder escoger el establecimiento educacional para los hijos, así como se puede elegir la casa en donde vivir, el automóvil, lo que se come, la universidad o el médico.

Donde la polémica de la libre elección sigue siendo muy intensa es en la cuestión de permitir a las escuelas no gubernamentales (incluyendo a las administradas por las iglesias o afiliadas a organizaciones religiosas) que participen en el proceso, cuando ello tiene el efecto de canalizar los fondos gubernamentales hacia esos planteles educacionales. (A dicha política se la conoce habitualmente como un programa de *vouchers* escolares.) Por una serie de razones —algunas de ellas derivadas de ciertos problemas universales como la oposición de las asociaciones de profesores, otras propias de la política norteamericana y la interpretación adecuada de unos pocos términos de nuestra Constitución—, esta disputa sigue provocando reacciones vehementes y está lejos de haberse resuelto.

Así y todo, hay indicios de que el movimiento “pro *vouchers*” cobra cada día más fuerzas, y que si bien hasta aquí había tenido escaso éxito parlamentario y político, se prevee que esta situación habrá de variar ahora en los cuerpos legislativos de una media docena de estados.

3. La creación de escuelas completamente nuevas

Un cierto número de proyectos busca rediseñar la escuela desde los cimientos, con miras a desarrollar un tipo de institución educativa muy distinta y más efectiva, que haga uso intensivo de la tecnología y cubra en mejor forma las necesidades de los niños y sus grupos familiares en la era

actual. El Proyecto Edison es un ejemplo de esto, al igual que los “equipos de diseñadores” apoyados por la New American Schools Development Corporation (Corporación de Desarrollo de Nuevas Escuelas Estadounidenses).⁹

4. Escuelas públicas independientes

El movimiento de las *charter schools* y otros esfuerzos similares implican decisiones de las autoridades de liberar a algunas de las escuelas públicas de las restricciones habituales, para que sean verdaderamente diferentes, autogobernadas, autoadministradas y más competitivas. El término *charter school* se refiere a un convenio entre una escuela y la autoridad patrocinante (por lo general, la junta escolar local, en ocasiones una sección del sistema de enseñanza fiscal), que autoriza al establecimiento innovador a funcionar según su propio plan durante un cierto número de años y a recibir fondos públicos durante ese período, siempre que se ciña a unas pocas leyes (como las relativas a la seguridad de las edificaciones y las de derechos civiles) y que produzca resultados satisfactorios. De tener éxito en la gestión, se le podrá renovar el fuero. Si fracasa en alcanzar los resultados que prometía, se le puede revocar la autorización de funcionamiento. El punto clave es que la *charter school* está liberada de la mayoría de las normas de procedimiento que rigen a las escuelas públicas convencionales, controla su propio presupuesto y no es administrada de una manera burocrática por un organismo gubernamental. Es independiente en sus operaciones, pero responsable de sus resultados. Una *charter school* difiere de una escuela privada en que ella debe estar abierta al público en general, en que se financia con el dinero de los impuestos (por lo general, según el índice de inversión fiscal por alumno que prevalece en esa comunidad), y no por el cobro de matrícula a los alumnos, y en que es responsable de sus resultados ante las autoridades y ante sus propios “clientes”.

⁹ El Proyecto Edison es una iniciativa privada, sin fines de lucro, que ha desarrollado un diseño escolar completamente nuevo. Ya se han establecido convenios con unos pocos sistemas de enseñanza pública, los que a su vez están aplicando este nuevo diseño en la conducción de varios establecimientos educacionales. La New American Schools Development Corporation es una organización privada y sin propósitos de lucro, creada por iniciativa del ex presidente George Bush y dirigida por un grupo de destacados empresarios, que ha reunido cientos de millones de dólares con fines filantrópicos y destinado estos recursos a universidades y otras organizaciones que buscan desarrollar nuevos tipos de escuelas.

5. Nuevos roles para el sector privado, incluyendo la administración de escuelas y sistemas escolares

El impulso a “reinventar” el gobierno y “derivar a fuentes externas” la entrega de algunos servicios públicos ha alcanzado finalmente a la educación K-12. El concepto subyacente queda bien explicado en el libro *Reinventing Government*,¹⁰ en el que se postula que determinados servicios públicos pueden ser entregados de manera más efectiva y económica si el gobierno, en lugar de proporcionarlos directamente por la vía de los organismos y empleados públicos, subcontrata con proveedores privados dichos servicios. Esta es una práctica convencional en ciertos sectores del gobierno norteamericano (por ejemplo, la Fuerza Aérea compra aviones a la industria aeronáutica del sector privado en lugar de construirlos ella misma) y que se difunde rápidamente a otras áreas (las municipalidades subcontratan, frecuentemente, con firmas privadas, la recolección de basuras). Ahora empieza a ponerse a prueba también en la enseñanza pública, en la medida en que varias comunidades han subcontratado, con empresas privadas de administración escolar, servicios educativos en algunas o bien en todas sus escuelas públicas. (Las asociaciones de profesores se oponen también a esta medida innovadora.) Cabe advertir, con todo, que se trata todavía de un proceso incipiente, en pequeña escala y muy debatido, y que las escuelas en manos privadas han de demostrar todavía un rendimiento académico significativamente superior, independientemente de que el medio educativo haya mejorado en forma notable y de que los padres y alumnos estén por lo general más satisfechos.

Lo que se requiere

El lector no debe esperar ninguna bala de plata o poción mágica, puesto que no las hay. El dinero a secas no basta, pese a la insistencia de muchos educadores en tal sentido. Tampoco los *vouchers* a solas, pese al convencimiento de unos cuantos conservadores al respecto. Hay demasiadas cosas que están mal, y son muchos los cambios relacionados entre sí que deben introducirse. Ningún remedio aplicado en forma aislada podrá curar el mal de la enseñanza estadounidense, debido a que esta enfermedad compleja, y alojada muy profundamente en el cuerpo social, ha conseguido eludir todos los tratamientos intentados hasta aquí. Pienso que cualquier solución global deberá contar con seis elementos cruciales:

¹⁰ David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992).

1. Poder

Se requiere un viraje fundamental en lo que atañe a la autoridad que toma las decisiones, el poder político y el control sobre los recursos, desde los productores a los consumidores y de los “expertos” a la ciudadanía. Esto implica romper el monopolio del *establishment*, dando a los padres, a los electores, a los contribuyentes, a los funcionarios elegidos y a los líderes comunitarios una voz mayor respecto a lo que las escuelas deben lograr, a cómo se las debe hacer responsables de ello y a cómo hacer coincidir a niños y escuelas. Los profesionales expertos debieran conservar la responsabilidad de las decisiones relativas a los medios de enseñanza, pero el público debe determinar sus fines. Y esos fines deben, por sobre todo, servir a los intereses de la comunidad, no de los proveedores. Este cambio de actitud, de las prioridades y la autoridad es un requisito de todo lo demás. Puede significar, por ejemplo, nuevas formas de gobierno en lo educacional, como la de darle al “gobierno general” (esto es, a los alcaldes, concejos urbanos, gobernadores, cuerpos legislativos) un control directo sobre el sistema educativo. Puede significar el fraccionar los vastos sistemas escolares en unidades más manejables... y quizás consolidar algunas unidades muy pequeñas y disfuncionales. De seguro, incluye nuevas formas de manejo institucional (por ejemplo, el apoyo en fuentes externas, la subcontratación privada), la descentralización hacia los establecimientos educacionales de muchas de las decisiones previamente tomadas por las burocracias centrales, un mayor compromiso de los padres en la dirección de la escuela y mucha mayor responsabilidad de parte de los administradores en cada nivel. Sobre todo, significa romper con el monopolio, permitiendo que la gente escoja de entre varias alternativas, terminando con la asignación coercitiva de los alumnos a las escuelas, recompensando a los colegios y a los educadores que hagan un trabajo lo suficientemente bueno como para atraer “clientes”, y eliminando la práctica escandalosa de asignar rutinariamente una cuota plena de alumnos (y de recursos, cargos y demás factores asociados a ella) a colegios malos, que estarían vacíos si la gente tuviera el derecho a escoger.

2. Criterios de exigencia

Cualquier empresa que funcione bien comienza por tener claras sus expectativas. Como suele decirse, si no puedes establecer el destino al cual esperas arribar, no importa mucho qué camino tomes. Por ende, cualquier

institución exitosa puede describir con precisión lo que está queriendo lograr, cuáles son los índices de calidad que emplea y mediante qué indicadores determina ella misma cómo lo está haciendo en relación a esos objetivos. Igual cosa ocurre con la educación, donde la revolución de la calidad ha de partir por enunciar las habilidades y conocimientos que el joven estadounidense bien formado deberá tener si las escuelas realizan con éxito su labor. Tan sólo cuando podemos articular ese destino tenemos alguna oportunidad de llegar a él. Esto implica, como mínimo, ambiciosos criterios de exigencia para graduarse de la enseñanza secundaria, que consistan en habilidades y conocimientos demostrables y no en las asignaturas tomadas o el tiempo transcurrido. Este proceso debe apoyarse en criterios sincronizados y aplicados en distintas instancias de evaluación a lo largo de la ruta, como pueden ser el fin de la escuela primaria y al concluir el primer ciclo de enseñanza secundaria. La especificación de criterios de exigencia es, con toda seguridad, un proceso arduo que las autoridades responsables no suelen atreverse a derivar por completo a manos de los “expertos”, so pena de que las sospechosas ideas atesoradas por esos expertos acaben moldeando el currículo escolar. Los empresarios, médicos, contadores, padres y clérigos debieran tener tanto que aportar en relación a lo que los niños de sus respectivas comunidades necesitan aprender y ser capaces de hacer, como los directores curriculares, profesores universitarios y asociaciones de profesores.

3. Responsabilidad

Para que las exigencias tengan un impacto real, necesitamos exámenes bien diseñados y otras evaluaciones del alumno y del rendimiento escolar que se correspondan con ellas. Necesitamos un cúmulo de *información* inmediata, clara y confiable respecto a lo que estamos haciendo. Y necesitamos *mecanismos de responsabilidad* que incluyan recompensas y consecuencias reales para todos los involucrados. Los que estén teniendo éxito deberían recibir elogios y ser premiados. Los que estén fracasando habrán de requerir de alguna intervención o cambio, para que no repitan sus errores presentes... y no sigan fracasando. (Se ha dicho con toda exactitud que una definición posible de la insanidad mental es la de continuar repitiendo actos que no son exitosos.)

Ninguna empresa que lleva eludiendo desde hace tanto tiempo sus responsabilidades aceptará gustosamente imposiciones. Surgirán incontables razones de por qué es injusto, incluso cruel, hacer responsable a alguien por sus propios resultados o por los de los demás. Y se puede dar por

sentado que los adversarios de los exámenes habrán de plantear objeciones al empleo de cualquiera instrumento de evaluación. Se necesita gran determinación para sortear estos problemas.

4. Pluralismo de la oferta

Todas las escuelas debieran, según creo, adherir a un núcleo común de habilidades y conocimientos. Pero también se las debería estimular para que se diferencien en otras facetas. Los niños difieren en sus estilos de aprendizaje, temperamento y preferencias personales. Las familias difieren entre sí en la naturaleza de la experiencia educativa que desean para sus hijos (particularmente en lo que se refiere a los valores, la moral y el carácter). Los educadores difieren en su filosofía, en pasión y en pericia. Las comunidades, los estados y las regiones tienen distintas prioridades. Nuestro país es demasiado grande y diverso para esperar que un modelo educativo único le calce a todos por igual.

Por consiguiente, en vez de pretender estandarizar nuestros colegios, encorsetándolos con reglamentaciones y castigándolos por desviarse de los procedimientos estándar, deberíamos dar la bienvenida al pluralismo educativo y a la libertad y competencia que vienen asociadas a él. Dejemos que los colegios compitan entre sí sobre la base de sus rasgos distintivos. Y alentemos a diversos administradores para que dirijan los establecimientos educacionales. El movimiento de las *charter schools* apunta en esa dirección: en vez de suponer que todas las escuelas deben ser creaturas de sistemas burocráticos y gubernamentales, tenemos que alentar el espíritu de empresa de los maestros, de las distintas instituciones públicas y privadas, incluso del sector empresarial. Y en lugar de adjudicar monopolios geográficos a escuelas o sistemas en particular, dejemos que ellas compitan donde lo deseen.

Puede que éste sea mi aporte más fundamental, porque no supone otra cosa que redefinir lo que queremos decir con enseñanza “pública”. Históricamente, los norteamericanos han concebido la escuela pública como administrada por un organismo gubernamental de corte burocrático, cuyo personal son empleados públicos y que se regula en conformidad con la miriada de normas y procedimientos gubernamentales. Mientras más parecidas sean las escuelas, mejor. En lugar de ello, deberíamos definir la enseñanza pública no en términos de quién la administra sino de a quién sirve. Deberíamos, en lo sucesivo, pensar en la escuela pública como una institución que *sirve* al público, que está abierta al público, que es financiada por

el público, que acepta los “estándares” básicos establecidos por su estado o comunidad, y que acepta responder ante las autoridades gubernamentales por sus resultados. Pero ella puede ser gestionada, administrada y provista en su personal por prácticamente cualquier persona, y será juzgada por sus resultados, no por sus gastos o su conformidad con las normas de procedimiento.

5. Libre elección del sector demanda

Esta no es una panacea, pero sí es el lubricante esencial de un sistema educacional reformado. Las familias deben ser capaces de escoger sus colegios de entre todas las ofertas disponibles. Deben tener derecho a dejar una escuela por otra si cambian de opinión. Y la serie de establecimientos de entre los cuales pueden escoger debería ser lo más amplia y diversa posible.

No puedo resolver en este artículo todos y cada uno de los detalles que es preciso reelaborar cuando la enseñanza realiza un viraje desde un sistema de monopolio y coerción a otro pluralista y de libre elección. Ese viraje es tan decisivo, y en muchos sentidos tan tortuoso, como la revolución política y económica que hoy tiene lugar en el antiguo imperio soviético. Hay algunos detalles importantes, por cierto, pero la gente de buena voluntad puede resolverlos, siempre que haya acuerdo en torno al principio fundamental señalado anteriormente. Debo también derivar —en última instancia a la Corte Suprema— la compleja pregunta de si los establecimientos “privados” afiliados a una Iglesia pueden participar en un sistema de libre elección con fondos públicos en los Estados Unidos, sin chocar con la Primera Enmienda de la Constitución en lo que respecta a la separación entre Iglesia y Estado. Mi propio enfoque al respecto es que la correcta interpretación de esa cláusula permite programas parecidos al sistema de *vouchers* en el nivel primario/secundario, como ya ocurre en el nivel terciario de la enseñanza norteamericana.

6. Profesionalismo

Ningún colegio es, en último término, mejor que la gente que trabaja en él. Los grandes educadores son un “activo” que no tiene precio. Son merecedores de que se los descubra, comprometa, recompense y retenga. Deberían ser tratados como profesionales, no como mano de obra contratada. En retribución, ellos deberían comportarse como tal, es decir, como profesionales. Los elementos claves incluyen:

- Devolución, a cada colegio individualmente considerado y a cada profesional que trabaje en ellos, de la mayor parte de las decisiones relativas a la enseñanza, la contratación de personal, el presupuesto, el horario, el “clima” escolar, la disciplina, etc.
- Reclutamiento de educadores sobresalientes que provengan de diversos ámbitos, no sólo de los programas de formación de profesores con base en las universidades.
- Sistemas de compensación basados en la efectividad del propio desempeño (así como en la escasez de profesionales en la especialidad, la complejidad de la labor y la dificultad del medio laboral). Esquemas salariales únicos, que tratan a todo el mundo igual, no tienen lugar en una profesión real.
- Cada profesional de la educación debe tener oportunidades de mantenerse actualizado en su asignatura.
- Aquellos que fallen deben tener una oportunidad de superar su problema. Pero si éste sigue sin resolverse, no tienen derecho a proseguir una práctica docente que perjudica a sus alumnos. Este sistema debe funcionar para beneficio de los clientes, no de los productores.

Cabe la remota posibilidad de que nuestras asociaciones de profesores lleguen a transformarse en asociaciones profesionales capaces de coexistir con estos preceptos. Pero esto es muy improbable que suceda. Y si resulta no ser factible, es preciso oponerse de manera enérgica a esas asociaciones, con todos los medios legales a nuestra disposición.

Proyecciones

Por más obvia que pueda parecer esta receta, pocos la están poniendo en práctica hoy en día. Las fuerzas atrincheradas del *status quo* sostienen que un cambio tan radical como éste es innecesario, incluso dañino para “la enseñanza pública, tal como la conocemos”. Provéanlos de más tiempo, más dinero, más influencia, mejores progenitores y una sociedad más comprometida con la educación, dicen ellos, y lo que sea que hoy está torcido, mañana será fácilmente enderezado. Mejor aún —quieren hacernos creer—, los recursos adicionales les permitirán ampliar las responsabilidades de la escuela para incluir servicios de guardería, control de la natalidad, prevención del consumo de drogas, atención sanitaria, y otros asuntos por el estilo. El que la esencia misma de esa “enseñanza pública, tal como la conocemos” sea buena parte de lo que está mal, les resulta, de modo no muy sorprendente, inentendible.

Pero la resistencia a estas propuestas no proviene sólo del *establishment* educacional o la izquierda política. Los conservadores de la “bala de plata” pretenden convencernos de que los *vouchers* escolares, al permitirle a la gente asistir a establecimientos privados a expensas del erario público, son a la vez necesarios y suficientes para reformar la enseñanza estadounidense. Por desgracia, sólo tienen razón en parte. La libre elección entre múltiples establecimientos es ciertamente indispensable y habrá que incentivarla. Pero esto no es suficiente. Se requiere, a su vez, un esfuerzo paralelo por parte de la oferta para diversificar, modernizar y desreglamentar nuestras escuelas que, tanto las privadas como las públicas, son esencialmente iguales; se requieren también “especificaciones claras”, buena información disponible para el consumidor y otros mecanismos que promuevan la responsabilidad, pues no basta sólo con el mercado.

Lo que aquí se sugiere es conceptualmente muy claro, obvio incluso, pero en términos políticos es una empresa enorme. Los funcionarios elegidos que busquen resolver a conciencia el problema educativo del país se verán no sólo confrontados a uno de los mayores conglomerados dentro de los varios grupos políticos de interés, y uno de los mejor atrincherados, sino que deberán promover, además, una serie de cambios de actitud y de prácticas que no serán, en ningún caso, universalmente aceptados por sus electores, particularmente entre aquellos que vean alterada su placidez o su estilo de vida por esos cambios necesarios, pero significativos, en sus propios hogares y en los establecimientos de enseñanza de la localidad.

Hay dos razones por las que vale la pena, sean cuales fueren los obstáculos, hacer esto. La primera, por una cuestión política: está claro, a partir de las innumerables encuestas de opinión pública realizadas, que la mayoría de los norteamericanos están de acuerdo en principio con las medidas sugeridas aquí, y es probable que, con el transcurso del tiempo, un buen liderazgo e información precisa, ellos acabarán a sumándose a las nuevas prácticas. La segunda, por una cuestión de política pública: no hay nada más fundamental o importante que el bienestar del país, salvo la defensa nacional. En verdad, se puede caracterizar justamente a un sistema educativo sólido como el equivalente local de una defensa nacional fuerte. Llegar a ello habrá de requerir visión, coraje y persistencia. Pero los dividendos de una inversión como ésa serán enormes.

Implicancias para otros países

El sistema educativo de cada país tiene rasgos distintivos que responden a su historia y estructura social. Esto puede dificultar la tarea de extraer

lecciones claras de la experiencia de una nación para aplicarlas en otra. Aún así, hay también ciertos dilemas y problemas universales a los que muchos países se enfrentan y, al menos entre las democracias industriales (y posindustriales), hay cierto número de problemas educativos comunes. He aquí unos pocos hechos acerca de la educación en Estados Unidos (1993-1994) que sirven para hacerse una imagen de ella:

Enseñanza primaria-secundaria

- Matriculados: 49 millones (89% pública, 11% privada).
- Escuelas: 85.000 públicas, 24.000 privadas.
- Sistemas escolares públicos: 15.000.
- Profesores: 2,8 millones.
- Otros empleados (escuelas públicas): alrededor de 2 millones.
- Gasto público total promedio por alumno (escuelas públicas): 5.920 dólares.
- Gasto total de todas las fuentes: 295.000 millones de dólares.
- Fuentes de financiamiento (de escuelas públicas): 46,5% locales, 47,3% estatales, 6,2% federales.

Enseñanza terciaria (superior)

- Matriculados: 15 millones (57% tiempo completo; 54% mujeres; 79% públicas).
- Instituciones: 3.500 *colleges* y universidades que conceden grados académicos. (1.400 programas de dos años y 2.100 programas de cuatro años y más; 1.950 instituciones privadas y 1.550 instituciones públicas).
- Personal docente: 890.000.
- Otros empleados: 1,5 millones.
- Gasto total por alumno (equivalente al alumno de tiempo completo): 15.900 dólares.
- Gasto total de todas las fuentes: 198.000 millones de dólares.

Para entender la estructura y la forma en que se gobierna la enseñanza estadounidense, hay que partir del hecho de que es, ante todo, un fenómeno de responsabilidad de cada estado más que del país en su totalidad, y que prácticamente todos ellos han delegado la gestión y administración de las

escuelas públicas en organismos educativos de la localidad (a menudo del ámbito municipal). Algunas de esas unidades se reducen apenas a una sola escuela, en tanto otras gestionan cientos de establecimientos. La estructura administrativa local más común consiste en una junta directiva escolar de no expertos (habitualmente de entre cinco a nueve personas) que puede ser elegida o designada, la cual contrata a un “superintendente de escuelas” profesional para que administre los establecimientos. Todo esto sucede dentro de un marco de ciertas leyes estatales, normas y complejas fórmulas de financiamiento, que se complican aún más por la participación del gobierno nacional en ciertos aspectos relativos a la enseñanza.

Los colegios primarios y secundarios privados reciben poca o ninguna ayuda financiera de las fuentes gubernamentales, pero en algunas jurisdicciones tienen libertad para operar como lo estimen conveniente. Adicionalmente, algunos padres eligen educar a sus hijos en el hogar.

El sistema estadounidense de enseñanza superior está casi enteramente separado de las escuelas primarias y secundarias. Los cincuenta estados operan cientos de *colleges* y universidades “públicas”, a la par que un sector importante (y prestigioso) del sistema de enseñanza superior es privado. En este caso, sin embargo, las instituciones privadas y sus alumnos reciben, generalmente, una cuota sustancial de ayuda financiera de parte de las fuentes gubernamentales y, a su vez, deben atenerse a numerosas normas y procedimientos estatales. Es importante hacer notar, también, que en el sistema de enseñanza terciaria el gobierno federal juega un rol financiero relativamente mayor que en las escuelas primarias y secundarias.

Algunos problemas de la reforma educacional en los Estados Unidos afloran de esta compleja estructura. Otros, de la diversidad étnica y socioeconómica distintiva de esta nación (y de la conflictiva historia de las relaciones raciales), y otros más de nuestra sensibilidad peculiar respecto a las relaciones Iglesia-Estado. Pero cierto número de problemas que los Estados Unidos intentan resolver parecen tener un carácter más genérico, al menos entre las democracias industrializadas. Entre ellos se incluyen:

- La obsolescencia de un sistema escolar con un derrotero fijo y una serie de peldaños, que prepara a algunos jóvenes para la universidad y a otros para labores obreras. De hecho, las economías altamente tecnificadas de hoy requieren que todo el mundo posea considerables conocimientos y habilidades, a la vez académicos y prácticos.
- El diseño arcaico de la escuela en sí, un modelo decimonónico que presta escasa atención a la tecnología moderna, a la naturaleza cam-

biante de la familia y de la vida comunitaria y a décadas de investigación en mecanismos organizacionales y didácticos efectivos.

- La naturaleza perezosa y la porfía de una estructura administrativa anticuada y burocrática que ha llegado a servir a sus propios fines antes que a los de sus clientes, y la dificultad inmensa de alterar esa estructura.
- La explosión de conocimientos, las múltiples formas en que la información es ahora accesible —no sólo a través de libros y de la enseñanza cara a cara— y la necesidad de “aplicarla” junto con aprenderla.
- La tradición de equiparar las escuelas “públicas” con escuelas administradas por el Estado, una tradición impropia en una época en que el Estado está siendo reestructurado, reinventado, y muchos de sus servicios privatizados.
- La confusión respecto a si los beneficiarios esenciales de la enseñanza son sus empleados o la clientela. (A nivel retórico, por supuesto, todo se hace en nombre de los clientes, pero cuando se trata de la toma de decisiones y de influencia política, los empleados tienen generalmente más poder, en particular a través de las asociaciones de profesores).
- El supuesto de una tensión irreconciliable entre los objetivos de “igualdad” y “calidad”, en el sentido de que al acentuarse uno habrá de menguar el otro.
- La muy arraigada tendencia del sistema a juzgar su desempeño en términos de insumos (*inputs*) y servicios brindados más que de resultados demostrables.
- La uniformidad *versus* la diversidad (con respecto a las ofertas escolares) y la asignación obligatoria (de un niño a una escuela) *versus* la libre elección.
- Cómo prorratear en mejor forma las decisiones que toman las autoridades públicas, las que adoptan los padres y las que debieran ser confiadas a los profesionales de la educación.
- La necesidad de criterios claros e información (*feedback*) acerca del desempeño y mecanismos de responsabilidad.

Cada uno de estos factores plantea un desafío arduo y complejo. Tomados en conjunto, pueden resultar abrumadores. Aún así, es posible imaginar soluciones o alternativas para cada uno de ellos, aun cuando es necesario precaverse de que la solución de uno no exacerbe la ocurrencia de algún otro. (Esa es la razón, por cierto, para considerarlos ocasionalmente en conjunto.)

Los países enfrentados a estos problemas tienen dos opciones evidentes: pueden dejarse derrotar por los obstáculos a la reforma, permitiendo que las antiguas políticas queden intocadas, asumiendo que los sectores pudientes y más motivados crearán sus propias alternativas y viendo como otras naciones toman la delantera en crecimiento económico, progreso tecnológico y avances sociales, o bien decidirse a vencer los obstáculos y a actualizar sus políticas educativas a tiempo para hacer frente a los desafíos del siglo veintiuno. Por esta senda habrán de arribar al crecimiento, la prosperidad, la armonía social, una vida buena para la ciudadanía y un futuro prometedor para sus hijos. □