



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y
Presupuesto

Hon. Alejandro García Padilla
Gobernador

Luis F. Cruz Batista
Director

13 de octubre de 2015

Hon. Eduardo A. Bhatia Gautier
Presidente
Comisión Especial para la Transformación Administrativa
y Operacional del Sistema de Educación de Puerto Rico
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimado señor Presidente:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta los comentarios relacionados al **Proyecto del Senado Número 1456**, que propone crear la "Ley para las Alianzas en la Educación Pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico"; enmendar la Ley 149-1999, según enmendada, conocida como la "Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico", la Ley 160-2013, según enmendada, conocida como la "Ley del Sistema de Retiro para Maestros del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", y la Ley Núm. 447 del 15 de mayo de 1951, según enmendada; establecer los principios de política pública que regirán el Sistema de Educación Pública de Puerto Rico; establecer principios de transparencia y rendición de cuentas; crear las Escuelas Públicas LIDER del Sistema de Educación Pública de Puerto Rico; crear la Junta de Alianzas e Innovación Educativa; delegar poderes administrativos, fiscales y gerenciales a los Directores Escolares; asegurar la autonomía administrativa, fiscal y operacional de todas las Escuelas Públicas; modificar la composición del Consejo Escolar; establecer el Programa de Evaluación y Apoyo a la Docencia; establecer una fórmula de presupuesto por estudiante; establecer una fórmula para determinar la cantidad máxima de Escuelas Públicas; y para otros fines relacionados.

De acuerdo a la Exposición de Motivos, el deber, la responsabilidad y el compromiso más grande que debe tener toda sociedad es educar bien a sus integrantes. Ello, ya que se entiende que por medio de la educación es que se promueve el entendimiento de todos los derechos. Por ello, se explica que la educación es un derecho fundamental, reconocido y aceptado, y que en Puerto Rico, está revestido del más alto interés público. Por lo que, el derecho a la educación pública quedó plasmado en la Sección 5, Artículo II, de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1952, disponiéndose 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. Habrá un sistema de instrucción pública el cual será libre y enteramente no sectario."* Lo anterior, atestiguado por nuestra historia social y política, demuestra el gran valor que nuestros antecesores le dieron a la educación pública.

De otro lado, la medida indica que se han implementado diferentes iniciativas en relación con el sistema de educación pública en el País, en respuesta a los serios retos que enfrentamos como sociedad. Entre dichas iniciativas, se destaca la creación del Consejo Superior de Enseñanza de 1961, que publicó un abarcador estudio de nuestro sistema educativo dando paso a reformas, tales como la creación de Regiones Educativas que promovieran la autonomía administrativa y la descentralización en el





Departamento de Educación. Además, en 1985, se creó la Comisión Especial Conjunta para la Reforma Educativa Integral, propiciando la aprobación de una nueva Ley Orgánica para el Departamento de Educación. Luego, en 1993, con la aprobación de la Ley 118-1993, se crearon las Escuelas de Comunidad y finalmente, la Ley 149, *supra*, adoptó este último concepto y reformó la estructura funcional del Sistema de Educación Pública en Puerto Rico.

Sin embargo, se arguye que transcurridos quince (15) años desde ese último esfuerzo, el deterioro del sistema educativo ha sido uno marcado y constante que requiere de acción inmediata y efectiva. Incluso, se indica que es de conocimiento general la grave crisis que atraviesa la educación pública en estos momentos, así como su marcado deterioro. Lo anterior, a pesar de que la aportación gubernamental al sistema educativo del país representa casi una cuarta parte del presupuesto de gastos de funcionamiento del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Según los proponentes, la raíz de este problema radica en que los recursos no están siendo dirigidos adecuadamente para fortalecer de forma directa la enseñanza de nuestros niños y niñas.

Por ende, se explica que el propósito que persigue la presente pieza legislativa es encaminar una agresiva transformación del sistema educativo actual, la cual requerirá apertura a la transparencia y accesibilidad de información a estudiantes, padres y maestros, a la innovación, al rigor y a la excelencia académica, a la rendición de cuentas, así como a todas las estrategias efectivas que aceleren y mejoren el aprendizaje de nuestros estudiantes. Para ello, esta iniciativa legislativa busca lograrla transformación del Sistema de Educación Pública de Puerto Rico, para que sea uno moderno, innovador y asuma la responsabilidad de las necesidades de los estudiantes y sus comunidades.

Expuesto el propósito del **Proyecto del Senado Núm. 1456**, procedemos a ofrecer nuestros comentarios desde la perspectiva de nuestras áreas de competencia.

I.

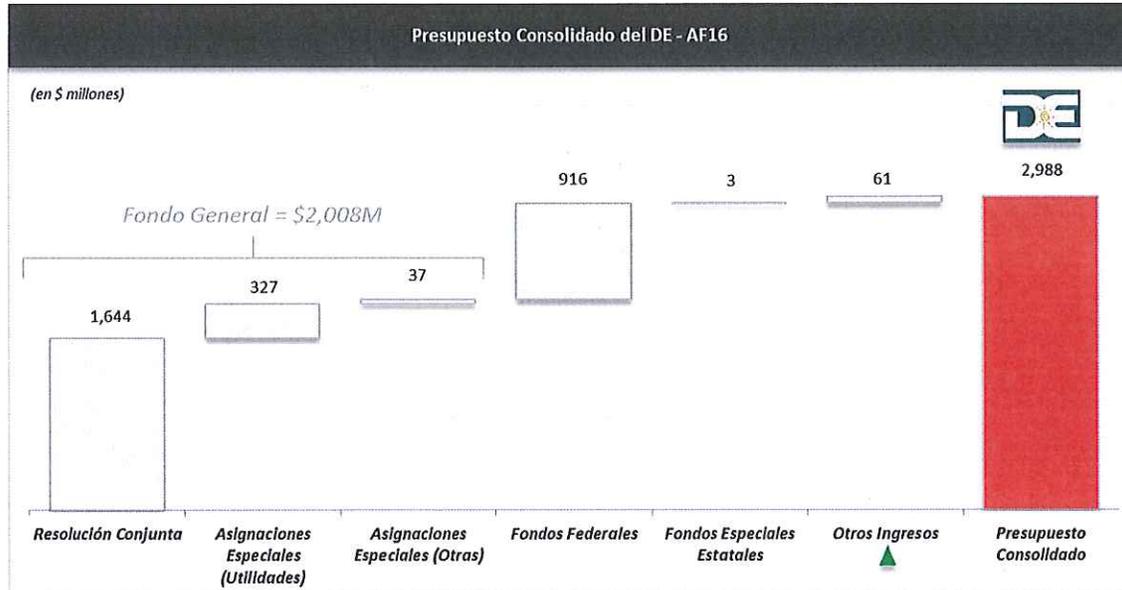
Como cuestión de umbral, a los fines de contextualizar nuestra discusión, es menester exponer el trasfondo, radiografía y aspectos administrativos más relevantes del Departamento de Educación.

A. Presupuesto

No cabe duda que el DE constituye una de las agencias con mayor impacto en el presupuesto del País. Sobre el particular, señalamos que durante el Año Fiscal 2015-16, su presupuesto asciende a \$2,988,146,900. A continuación, se incluye el detalle del presupuesto consolidado del DE por origen de los fondos:



PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL DE - AF16



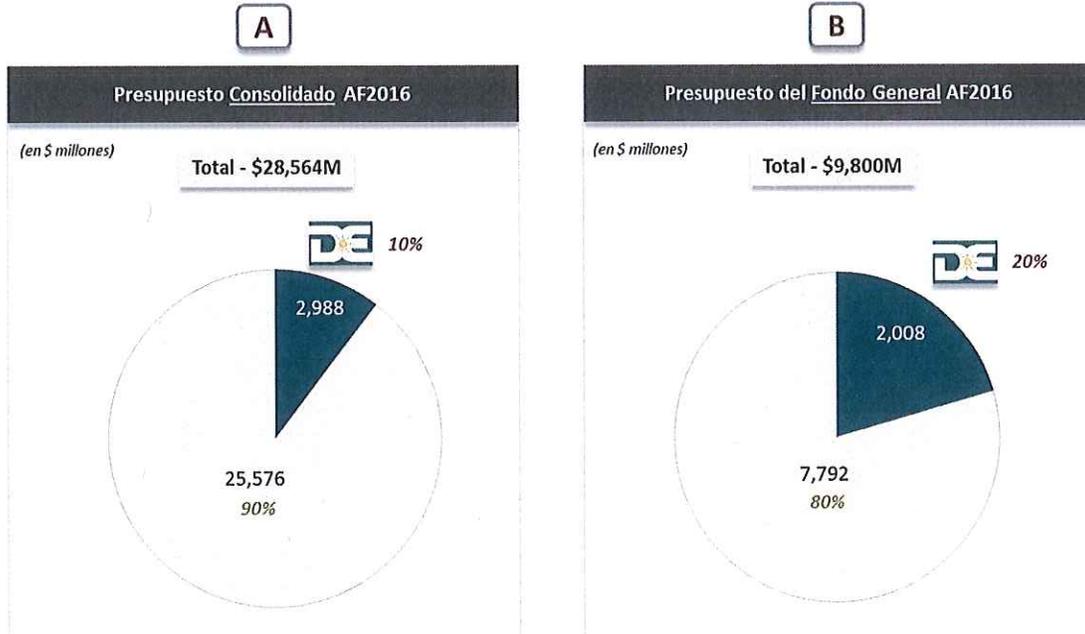
▲ Los Otros Ingresos del DE ascienden a \$60.7My provienen en su mayoría de extracciones de varios Fondos Especiales Estatales y ahorros generados por la Administración de Compensación por Accidentes de Automóviles y la Corporación para el Fondo de Seguro del Estado, como producto de la aplicación de las disposiciones del Artículo 18 de la Ley 66-2014.

- Estos fondos ingresan al Fondo de Servicios y Terapias a Estudiantes de Educación Especial, creado por la Ley 105-2015

Notamos que, el presupuesto del DE se nutre en un 69% de fondos e ingresos estatales (los cuales ascienden a \$2,071,805,000) y en un 31% de fondos federales (los cuales ascienden a \$916,341,900). El presupuesto consolidado del DE representa un 10% del presupuesto consolidado del Gobierno, el cual asciende a aproximadamente \$28,564 millones. De estos, \$2,007,934 son con cargo al Fondo General mediante asignaciones para gastos operacionales de funcionamiento, así como asignaciones especiales. Ello representa un 20% del presupuesto con cargo al Fondo General, el cual asciende a aproximadamente \$9,800 millones.



PRESUPUESTO DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN – AF2016

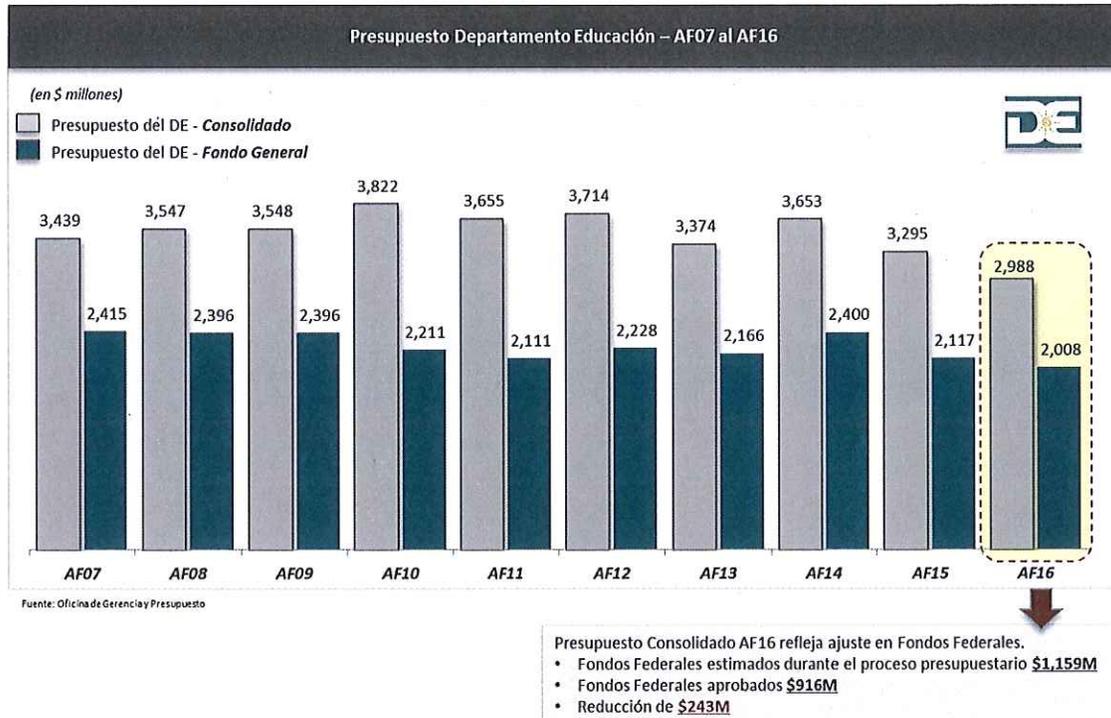


Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto
Incluye Presupuesto Aprobado de Fondos Federales para el AF2016 actualizado por el Departamento de Educación.

No obstante, es importante señalar que el presupuesto del DE refleja una reducción en comparación con el presupuesto vigente hace diez (10) años. Así, el presupuesto consolidado refleja una reducción de \$451 millones o 13%, y el presupuesto con cargo al Fondo General refleja una reducción de \$407 millones o 17%.



PRESUPUESTO DEPARTAMENTO EDUCACIÓN – AF2007 AL AF2016



Como discutiremos más adelante, factores tales como matrícula, cantidad y por ciento de ocupación de escuelas, así como los recursos humanos impactan e influyen en el costo¹ de servicios, necesidad de los fondos y en la distribución de los mismos.

B. Los estudiantes

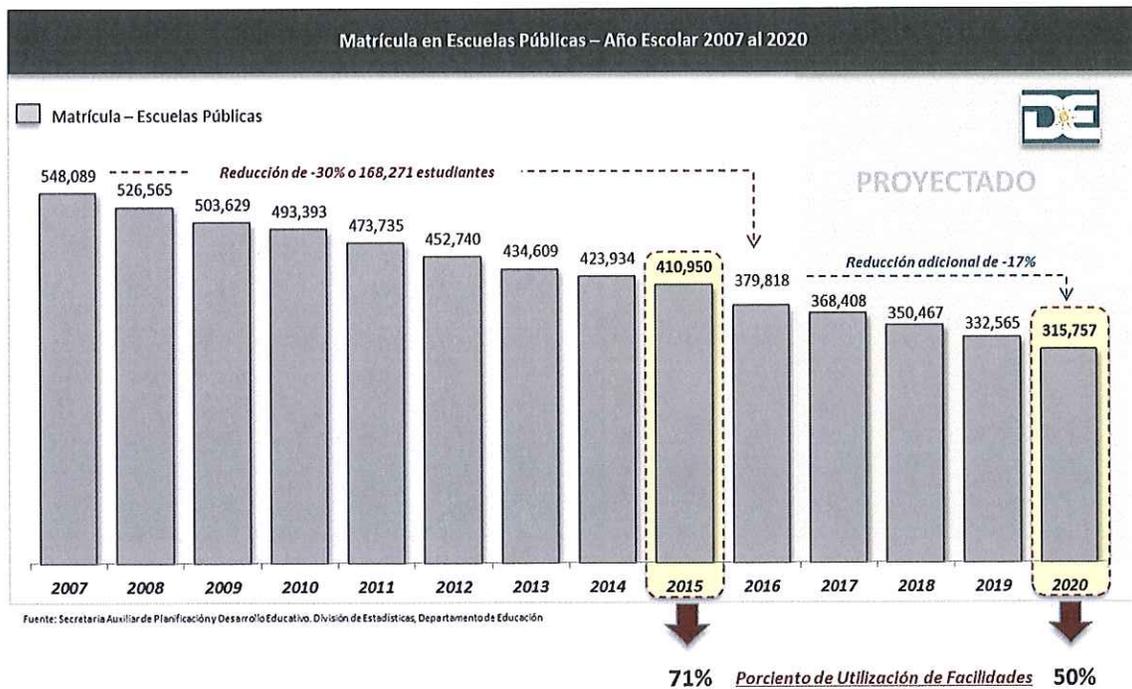
Sin duda, la razón de ser del sistema público de educación lo son sus estudiantes. Conforme a los datos del Censo de 2010, en Puerto Rico la población entre los 5 a 19 años de edad alcanzaba 792,834 habitantes o el 21.2%. Considerando que se trata esencialmente de las edades escolares, esta población representa un aproximado del universo de potenciales estudiantes del sistema educativo público en nuestro País. No obstante, un análisis de dicha población reflejó un decrecimiento según se reducían las edades. Así, por ejemplo, el grupo poblacional entre 15 a 19 está constituido por 284,250 o 7.6% de la población; el grupo poblacional entre 10 a 14 años se reduce a 268,571 estudiantes o 7.2%; y el grupo poblacional de 5 a 9 años se reduce a 240,004 estudiantes o 6.4%. Nótese que, se reflejó una reducción de más de 40,000 mil estudiantes entre el grupo de 15 a 19 años y aquel entre los 5 a 9 años.

¹ En el cumplimiento de sus deberes ministeriales, el DE incurre tanto en costos directos (aquellos relacionados con el proceso de impartir enseñanza), como en costos indirectos (aquellos que están complementariamente relacionados). A nivel federal, se consideran como costo directo los siguientes gastos: salarios de maestros, directores y otro personal de apoyo; beneficios adquiridos correspondientes a los empedados; servicios de consultoría para cumplir con objetivos específicos; materiales, suministros y equipo comprado; costos relacionados a la comunicación de escuelas; y otros. U.S. Department of Education, *Indirect Cost Overview: So You Want to Know About Indirect Costs?*. Por otro lado, entre costos indirectos se consideran adiestramientos al personal docente y contratación de seguridad, entre otros.



Coetáneamente, un análisis de la matrícula de estudiantes en el sistema público de educación refleja una marcada reducción. Así, durante los Años Escolares 2006-07 a 2015-16, la matrícula del sistema público de educación reflejó una disminución de aproximadamente 168,271 estudiantes, o un 30%. Incluimos el detalle de la matrícula durante los Años Escolares 2006-07 a 2015-16.

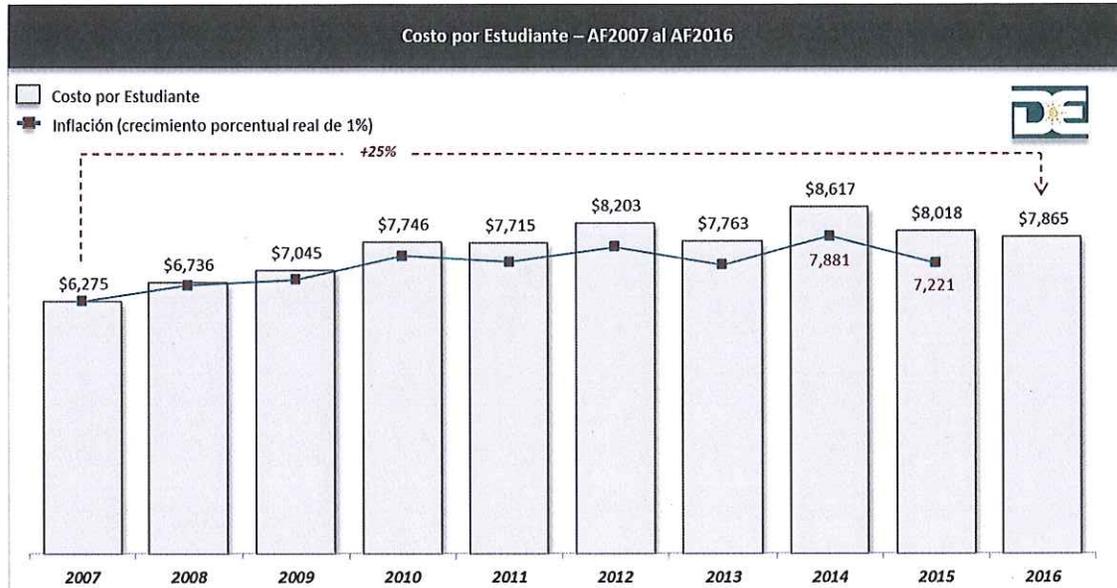
MATRÍCULA EN ESCUELAS PÚBLICAS – AÑO ESCOLAR 2007 AL 2020



Si ampliamos nuestro análisis para abarcar la matrícula proyectada hasta el Año Escolar 2019-20, observamos que se proyecta una reducción adicional de 17%. Como puede observarse, desde el Año Escolar 2006-07 al presente, la matrícula del sistema público de educación ha sufrido una reducción dramática, y se estima que la misma continuara decreciendo hasta reducirse a la cifra de 315,757 estudiantes para el Año Escolar 2019-20. Debe señalarse que, la reducción en matrícula tiene un efecto importante en el grado de ocupación de las escuelas, la cual se estimaba en un 71% durante el Año Escolar 2015-16 y la cual podría alcanzar un cincuenta por ciento (50%) para el Año Fiscal 2019-20.



COSTO POR ESTUDIANTE – AF2007 AL AF2016



Si tomamos en consideración el efecto de inflación utilizando el AF2007 como base y un crecimiento porcentual real de 1%, se refleja que para el AF15 el costo por estudiante real es de \$7,221.

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto y Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, Coste de Vida, Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo Educativo, División de Estadísticas, Departamento de Educación. Cómputo basado en Presupuesto Consolidado dividido entre matrículas (estudiantes).

Actualmente, considerando el presupuesto vigente, el costo por estudiante se estima en \$7,865. El costo actual por estudiante representa un aumento de un 25% en comparación con el Año Fiscal 2006-07.

Adicionalmente, debe tenerse presente en el análisis el factor inflacionario. Por ejemplo, si tomamos en consideración el efecto de inflación utilizando el Año Fiscal 2006-07 como base y un crecimiento porcentual real de 1%, se refleja que para el Año Fiscal 2014-15 el costo por estudiante real es de \$7,221.

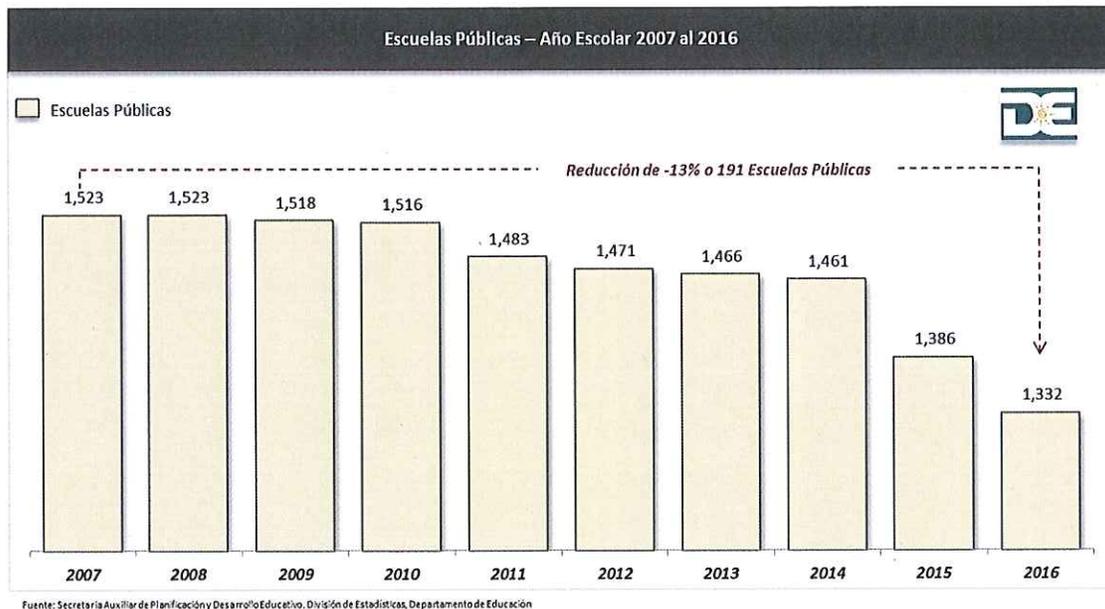
C. Componentes de la estructura del Departamento de Educación

Desde el punto de vista gerencial, nos corresponde señalar que en su gestión de administrar el sistema público de educación, el DE cuenta con varios niveles de apoyo divididos en los siguientes cinco (5) componentes fundamentales: Oficina Central, Regiones Educativas, Mega-distritos Escolares, Distritos Escolares y Escuelas. A continuación, exponemos varios detalles relevantes sobre esta estructura.

Para el Año Escolar 2015-16, en nuestra Isla hay 1,332 escuelas. El número de escuelas representa una reducción de 191 escuelas o un 13% en comparación con el Año Escolar 2006-07. A continuación, se ofrece el detalle de escuelas para el periodo desde el Año Escolar 2006-07 a 2015-16.



ESCUELAS PÚBLICAS – AÑO ESCOLAR 2007 AL 2016



En términos presupuestarios, podemos clasificar las escuelas de la siguiente forma:

1. *Escuelas bajo el Programa Schoolwide* - Dicho programa es una estrategia de reforma integral diseñada para mejorar el programa educativo completo de una escuela Título I. La meta principal del mismo es asegurarse de que todos los estudiantes, especialmente los estudiantes rezagados, demuestren niveles satisfactorios o avanzados de aprovechamiento académico en los estándares de las materias establecidos por el Departamento de Educación de Puerto Rico. Los fondos mixtos relacionados al Programa Schoolwide van dirigidos al salón de clase, sufragando gran parte de la nómina de maestros del Sistema, además de compra de materiales y equipo, entre otros gastos.
2. *Escuelas de la Comunidad "Share"*- Estas escuelas no pertenecen al Programa Schoolwide, sino que su matrícula toma las materias básicas en dicha escuela pero a ciertas horas del día esa misma matrícula se mueve a una escuela especializada. Ejemplo de una escuela especializada es la Libre de Música de Humacao. Estas escuelas son cubiertas con fondos estatales asignados al Programa de Escuelas de la Comunidad.
3. *Escuelas TAS "Target Assistant School"* – Escuelas que no pertenecen al Programa Schoolwide pero califican para recibir Fondos Federales puros de Título I y en parte son sufragadas con fondos estatales asignados al Programa de Escuelas de la Comunidad.



4. *No participantes*- Este tipo de escuela no cumplen con las especificaciones para ser participante del Programa Schoolwide ni el TAS, y son sufragadas con fondos estatales asignados al Programa de Escuelas de la Comunidad.

El presupuesto que va directamente a las escuelas asciende a \$2,323,245,185, lo cual representa el 78% del Presupuesto del DE.² A continuación, se incluye el desglose de los fondos directos a las escuelas.

Contabilizado en las Escuelas	
Fondos Estatales	1,230,700,616
Fondos Federales	438,975,524
Partidas Adicionales Estatales	
Transportación Regular y EE	97,286,000
Comedores (alimentos parte estatal)	16,942,000
Utilidades	327,022,000
Partidas Adicionales Federales	
Fondos relacionados con Comedores Escolares	212,319,045
Total	2,323,245,185

Como puede apreciarse, los fondos directos incluyen \$1,230,700,616 de fondos estatales contabilizados a las escuelas. A continuación se incluye el desglose de los mismos:

Partida	Contabilizado en las escuelas
Nómina	1,142,873,325
Facilidades y Pagos por Servicios	45,137,829
Servicios Comprados	14,554,336
Gastos de Transportación y Subsistencia	121,679
Servicios Profesionales	12,291,683
Otros Gastos	1,335,970
Materiales y Suministros	10,850,973
Compra de Equipo	3,013,152
Aportaciones a Entidades No Gubernamentales	436,099
Asignaciones Englobadas	85,571
Total	1,230,700,616

Existen otras partidas estatales que se utilizan en servicios a los estudiantes directamente, tales como transportación, comedores y utilidades, las cuales suman un total adicional de \$441,250 millones.

²Por otro lado, la partida de fondos no contabilizados en el presupuesto de las escuelas ascienden a \$664,901,715 o 22% del presupuesto consolidado. De estos, \$335,983,384 son fondos estatales, lo cual constituye un 17% del presupuesto del FG al DE. Con los mismos se sufragan costos, tales como: Nómina de nivel central, regiones y personal adicional que no está incluido en la nómina contabilizada a las escuelas (\$210M); Pruebas Puertorriqueñas, College Boards, PCMAS, PISA y otros (\$30M); conserjes contratados mediante servicios profesionales (\$17.6M); OMEP y AEP (\$6.5M); costos relacionados a tecnología, incluyendo escuelas, licencias etc.(\$27M); costos asociados a remedios provisionales y demandas relacionadas al caso de Rosa Lydia (\$28M); asignaciones especiales a entidades no gubernamentales (\$36.9M); entre otros costos.



Por otro lado, cabe mencionar que actualmente hay siete (7) regiones educativas, divididas en San Juan, Ponce, Mayagüez, Arecibo, Caguas, Bayamón y Humacao. Por su parte, se han establecido veintiocho (28) Mega-distritos Escolares y ochenta y siete (87) Distritos Escolares, los cuales se han distribuido en consideración a la cantidad de escuelas y estudiantes a las que éstas sirven.

A continuación, se incluye el detalle del presupuesto del Fondo General contabilizado directamente a las escuelas por región educativa.

Región	# Escuelas	Fondo General
Arecibo	168	169,463,354
Bayamón	169	163,993,913
Caguas	188	173,830,284
Humacao	183	163,183,446
Mayagüez	215	178,133,294
Ponce	215	193,029,022
San Juan	194	189,067,303
Total	1,332	1,230,700,616

Asimismo, se incluye el desglose de los fondos federales contabilizados a las escuelas por región y tipo de fondos:

Región	Federal 222	Federal 272	Federal SW	Total
Arecibo	10,141,274	223,619	51,118,945	61,483,838
Bayamón	10,084,773	-	50,814,332	60,899,105
Caguas	6,324,477	134,105	49,401,571	55,860,153
Humacao	12,329,450	-	48,919,783	61,249,233
Mayagüez	7,461,725	-	55,342,809	62,804,534
Ponce	13,536,341	102,339	59,154,376	72,793,056
San Juan	22,852,329	165,034	40,868,242	63,885,605
Total	82,730,369	625,097	355,620,058	438,975,524

Es de notar que los fondos federales contabilizados directamente en las escuelas representan el 48% del total de los fondos federales del DE. Llamamos la atención que la cantidad mayor de fondos federales contabilizados a las escuelas proviene del Programa Schoolwide, los cuales asciende a \$355,620,058 o 81% de los mismos.³

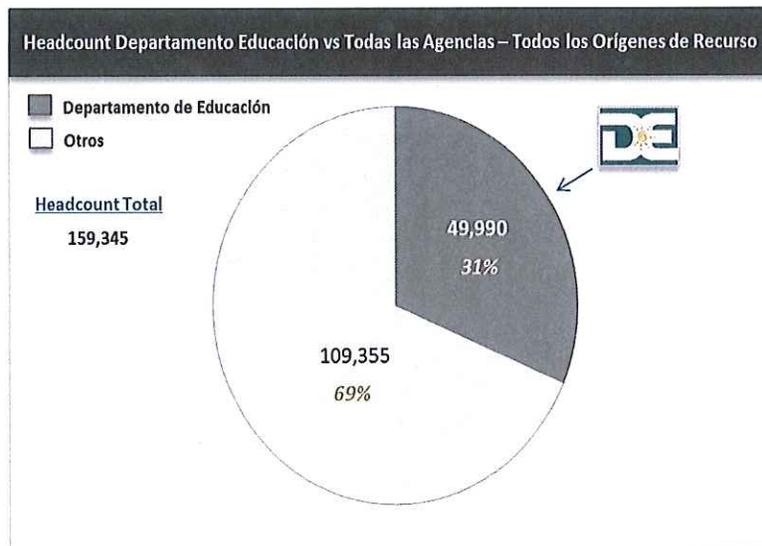
³ En cuanto a los Fondos Federales, es importante señalar que no están totalmente contabilizados en SIFDE los fondos que llegarán este año fiscal. Por otro lado, se contabiliza directamente en la escuela solo una parte del presupuesto federal, en este caso unos \$439 millones. No obstante, la mayoría de los fondos federales son otorgados para apoyo directo al estudiante. Ejemplos: contratos de educación especial, capacitación de maestros, tecnología para las escuelas, proyectos especiales federales, etc.



D. Recursos Humanos

La plantilla de empleados del Departamento de Educación es una de las más significativas en la administración pública. La misma asciende a 49,990⁴ empleados activos, lo cual representa aproximadamente 31% de la plantilla de aproximadamente 159,345 servidores públicos en las agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

HEADCOUNT DEPARTAMENTO EDUCACIÓN VS TODAS LAS AGENCIAS

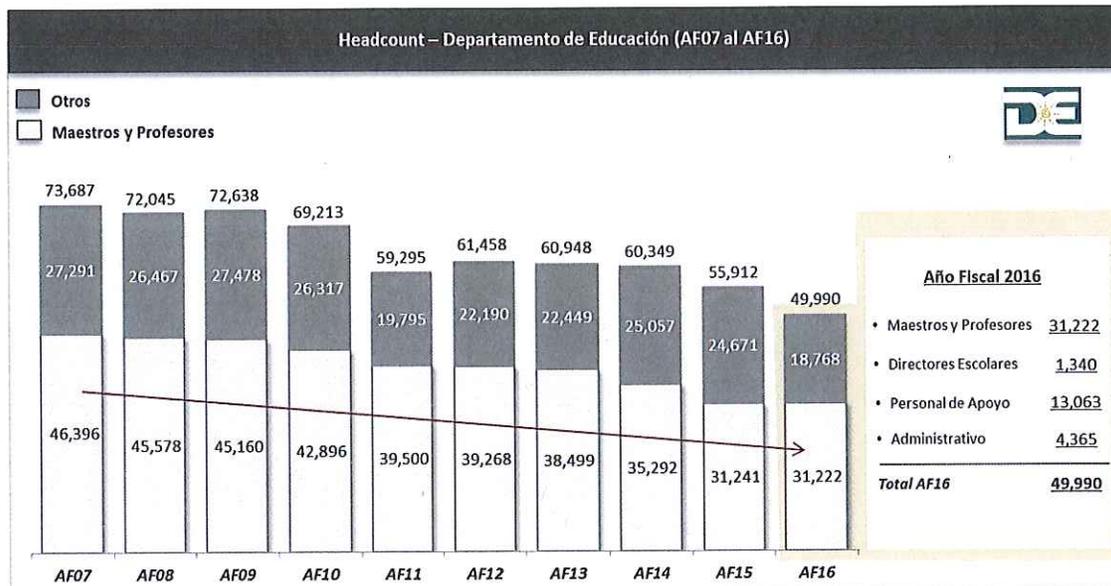


Es importante señalar que la plantilla de personal para el presente año escolar refleja una marcada reducción en comparación con la plantilla para el Año Fiscal 2006-07, cuando la misma alcanzó la cantidad de 73,687 empleados. Ello representa una reducción de aproximadamente 31% de sus recursos humanos.

⁴ Dato a septiembre de 2015.



HEADCOUNT – DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN (AF07 AL AF16)



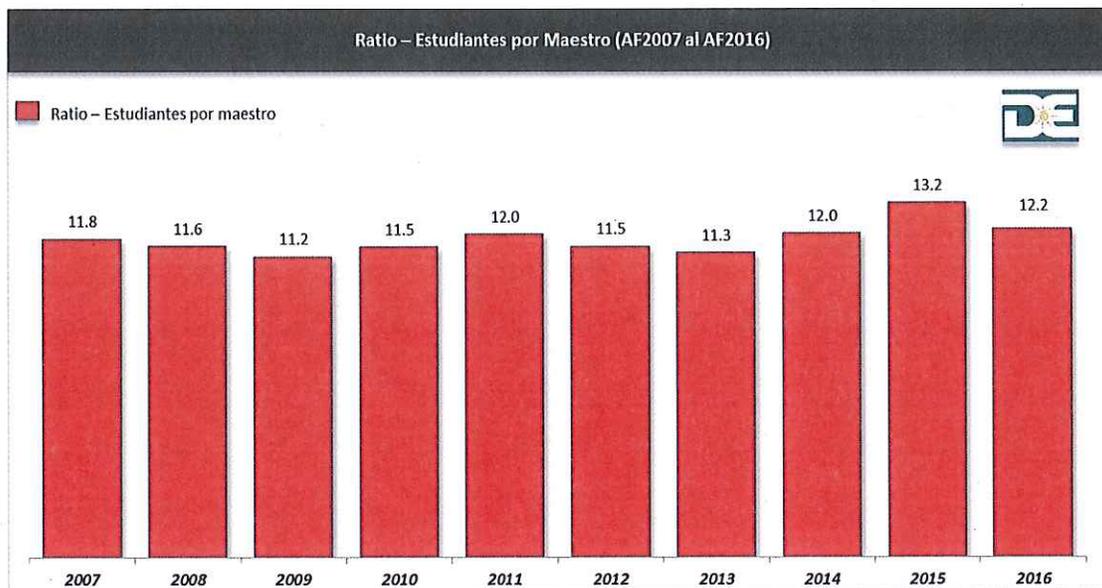
Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto, Módulo de Presupuesto OGP
Sistema Staff, Secretaría Auxiliar de Recursos Humanos del Departamento de Educación

➔ El Departamento de Educación refleja una reducción de -33% o 15,174 maestros cuando comparamos AF07 con el AF16.

Por otro lado, de la totalidad de 49,990 empleados activos del Departamento de Educación, 31,222 o un 62% son maestros. Señalamos que, la cantidad de maestros refleja una reducción de 15,174 o 33% en comparación con la plantilla de maestros en el Año Escolar 2006-07, la cual ascendía a aproximadamente 46,396 maestros.



RATIO – ESTUDIANTES POR MAESTRO (AF2007 AL AF2016)



Fuente: Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo Educativo, División de Estadísticas, Departamento de Educación

- El Departamento de Educación de PR cuenta con un ratio de estudiantes por maestro bajo en comparación con los Estados Unidos, donde su ratio promedio es de 16.1

Ahora bien, a pesar de la disminución en la cantidad de maestros, el ratio de maestro por estudiante se ha mantenido estable durante la pasada década. Actualmente, se encuentra en 12.2 estudiantes por maestro, lo cual no representa una diferencia significativa con el ratio durante el Año Escolar 2006-07, el cual se estimaba en 11.8.

E. Otros aspectos administrativos relevantes

1. Programa Schoolwide

En el sistema público de educación hay 1233 escuelas que reciben fondos del Programa Schoolwide (SW), las cuales representan 93 % del total de escuelas. Cuando una escuela es clasificada como SW, tiene la autoridad de consolidar los fondos federales y estatales, y tiene la flexibilidad de utilizar el presupuesto consolidado para proveer servicios a todos los estudiantes, no solo a los estudiantes en riesgo de fracaso, aunque debe darle prioridad al estudiante en riesgo de fracaso. Algunos aspectos distintivos del Programa son los siguientes:

- a. En términos generales, bajo el Programa SW permite la consolidación de recursos estatales y federales asignados a las escuelas clasificadas como SW para un año escolar en particular. Estos recursos estatales y federales son los siguientes:
 - Estatales: como regla general se incluye la aportación que hace el fondos 111 en su programa 1008, ya que son los fondos que se autorizan para el



funcionamiento básico de las escuelas. En el año 2015-16 se incluyó en adición el fondo 141, ya que hubo una asignación para gastos de agua y luz de las escuelas.

- Federales: incluye las aportaciones del Programa Título I Parte A, el cual provee fondos a las escuelas cuyo nivel de pobreza sea más del 35% (en caso de las escuelas SW tiene que ser 40%) para suplementar los servicios a los estudiantes en riesgo de no cumplir con los estándares del Estado. La asignación de fondos de este programa se realiza mediante una cantidad fija por estudiante Bajo Nivel de Pobreza. También se incluyen recursos del Programa Título II Parte A, el cual provee fondos para desarrollo profesional de maestros. Las asignaciones de fondos de este programa se realizan mediante una cantidad fija por estudiante.

b. *Distribución de los fondos:* La distribución de fondos estatales a las escuelas públicas se divide en tres pasos y se realiza de la siguiente manera:

- Se determina una cantidad mínima para cumplir con el requisito federal de comparabilidad. Para esto se cuantifica el costo básico de los maestros de las materias básicas y el director escolar de cada escuela. También incluye una cantidad mínima para compra de materiales y demás necesidades de la escuela. Este año 2015-16, esta cantidad se estableció en \$55 por estudiantes pero no necesariamente tiene que ser esta. Puede ser la cantidad que el DE determine. Con estos costos básicos de las escuelas se agrupan por *grade-span* (grupo de escuelas con características similares en término de ofrecimiento académico y matrícula) y se asigna una cantidad por estudiante comparable entre las escuelas de cada *grade-span*.
- Se determina una cantidad para el pago de utilidades, vigilancia y transportación. Esta cantidad se establece por escuela y tiene que ser suficiente como para poder cubrir con los gastos de utilidades, transportación y vigilancia de cada una de las escuelas.
- Una vez asignadas las cantidades establecidas en el paso 1 y 2, el remanente de fondos estatales se distribuye por necesidad entre las escuelas. No hay una cantidad fija establecida, sino que va a depender de la necesidad que tenga la escuela para cubrir su presupuesto de gastos operacionales y nómina.

Se ha planteado que, del DE verse obligado a cambiar la manera de repartir el presupuesto por escuela tendría que manejar el hecho de perder el beneficio que le da el Programa Schoolwide de poder consolidar fondos estatales con federales para ser utilizados por las escuelas. Ello, pues no se cumpliría con el requisito federal de comparabilidad. Recomendamos que se consulte con el DE sobre este particular.

2. Tecnología

En el área de tecnología, las iniciativas del DE están encaminadas en el contexto de su Plan de Tecnología (2014-2019). Este tiene como objetivos: i) la integración de la tecnología al currículo; ii)



desarrollo profesional; iii) aumentar la comunicación con la comunidad y promover la participación de los padres; iv) monitoreo y evaluación; v) determinar la viabilidad de los proyectos de tecnología de acuerdo al presupuesto disponibles⁵; vi) aumentar el acceso y el uso de tecnología de todos el DE.

Conforme informa el DE, todas las escuelas del sistema cuentan con el servicio de internet. Actualmente, se encuentran trabajando en un proyecto de actualización de ancho de banda. El proyecto consiste en fortalecer la infraestructura tecnológica actual con un aumento de ancho de banda en el acceso a Internet actual de las escuelas, de acuerdo a la cantidad de estudiantes matriculados o necesidad de proyectos de tecnología. El proyecto tiene una expectativa de aumento en un periodo de 5 años de aumento de ancho de banda a 1 GB por escuela. Con esto, todas las escuelas podrán mejorar la calidad de la enseñanza a través de la integración efectiva de la tecnología al currículo escolar, el desarrollo profesional del docente y la participación de los padres y la comunidad en el proceso de aprendizaje.

Además, el DE pretende acortar la brecha digital a través de estrategias para integrar el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), al área curricular de español, inglés, ciencias, matemáticas y bellas artes mediante los distintos planes de trabajo.

En tema aparte, el DE cuenta con el Sistema de Información Estudiantil (SIE) para el manejo de los datos relacionados a los estudiantes. Desde su implementación, este sistema provee un portal para padres. Este portal de web está disponible 24/7 y contiene información relacionada al estudiante, tal como asistencia, programa de clases, notas, informes de progreso, asignaciones, avisos e información demográfica. El portal de padres tiene la capacidad de crear cuentas para acceso a los datos para los padres, estudiantes y encargados. El padre tiene acceso centralizado a los expedientes de sus hijos y no tiene que solicitar una cuenta en cada escuela. El portal permite al padre involucrarse aún más en la vida académica de sus hijos a través de este canal de comunicación

Al presente el sistema posee alrededor de 132,000 cuentas de padres, de las cuales 16,408 cuentas se utilizan regularmente. Las cuentas se crean y se actualizan por personal autorizado en las escuelas, conforme con las políticas y procedimientos de seguridad del sistema y del DE.

Además, el SIE registra la asistencia de los estudiantes. El DE completó un proyecto piloto de una plataforma automatizada para notificar al padre la ausencia del estudiante mediante correo electrónico o mensaje de texto, de acuerdo a los datos disponibles en el SIE. Esta plataforma se integra con el SIE para mantener ambos sistemas actualizados y no tener que realizar duplicidad de entrada de datos. La plataforma se conoce como presentespr.

3. Proceso de compras

En términos generales, las compras que exceden \$50,000 son efectuadas mediante el proceso de subasta. No obstante, los compradores de Nivel Central realizan las compras de todas las unidades del

⁵ Actualmente, el DE tiene un 20% de escuelas que no cualifican para los fondos eRate. Además, en los próximos años se necesitaran fondos para atender disponibilidad de equipos tecnológicos, capacidad eléctrica adecuada y electricidad estable, mayor capacidad de banda, aumento de la capacidad de conexiones internas inalámbricas distribuidas y apoyo a distintos sistemas operativos de equipos móviles.



DE con un costo menos de \$50,000, tales como los equipos de las escuelas, regiones, y distritos y todas las compras de las oficinas centrales y los Centros de Servicios de Educación Especial. A tales fines, los compradores emiten una requisición o solicitud de compra, que llega a través de SIFDE⁶, cotizan y generan la orden de compra. Las regiones procesan las requisiciones de materiales y servicios de sus escuelas, distritos y de la región (no incluye equipo).

No obstante, es importante señalar que, las escuelas del sistema público de educación cuentan con cierto grado de autonomía docente, administrativa y fiscal. Ello, pues la Ley Núm. 149, *supra*, dispone en su Artículo 2.04 que “[l]as escuelas funcionarán con la autonomía que esta Ley les otorga en las áreas académica, fiscal y administrativa”. Cónsono con dicha autonomía, las escuelas tienen el beneficio de utilizar el mecanismo de tarjeta de compra. Para ello, deben pasar por un proceso de cualificación. Los requisitos para obtenerla son los siguientes: i) contar con un consejo escolar constituido y en función; ii) tener un Director nombrado en propiedad (a tiempo completo); iii) contar con un Conciliador y un Receptor; iv) tener acceso al Internet; v) el Director y Conciliador deben haber sido adiestrados y contar con acceso a SIFDE.

Los objetos de gastos permitidos para compras con tarjeta son: franqueo; conservación y reparación de equipo de oficina; servicios misceláneos no clasificados (\$120, apartado postal); materiales y efectos de oficina; materiales y efectos sanitarios; materiales de instrucción; material para edificios y construcciones (candados y cadenas, entre otros); recargo de extintores (no compra del extintor); y materiales, suministros y piezas no clasificados (material clínico). No se adquiere equipo.

4. Mecanismos de medición

Actualmente, el DE cuenta con varios mecanismos de medición. A continuación, exponemos una breve descripción de los mismos:

- *Pruebas Puertorriqueñas de Aprovechamiento Académico (PPAA)* - La PPAA es diseñada con el propósito de evaluar el aprovechamiento académico de los estudiantes en las materias de inglés como segundo idioma, matemáticas, español y ciencias. Estas pruebas están alineadas a los estándares de excelencia de contenido establecidos en el año 2000 por el Departamento de Educación de Puerto Rico y cumplen con los requisitos de la Ley No Child Left Behind.

No obstante, esta prueba será sustituida desde el próximo abril por la prueba de Medición Educativa para la Transformación Académica de Puerto Rico (META-PR), la cual se distingue porque contará como parte de las notas del estudiante y, por tanto, de su evaluación como estudiante.

- *PCMAS*- Son las pruebas para certificación de maestros, además pruebas de especialización en las materias de español, inglés, matemáticas, ciencias, estudios sociales e historia. Las mismas surgen de la necesidad de reglamentar los criterios de selección de la clase magisterial y están diseñadas para evaluar el

⁶ El SIFDE es el sistema de contabilidad actual utilizado por el DE. El mismo ha sido establecido a un costo de sobre \$45,000,000.



conocimiento teórico del futuro maestro y contribuyen al reconocimiento profesional de la carrera magisterial, proveen, además, información suplementaria a los medios educativos para reflexionar sobre sus programas y objetivos.

- *PISA* - Este programa es un estudio internacional que fue desarrollado por la entidad denominada OECD. El poder participar de este programa le permite a PR la oportunidad de comparar métricamente el nivel educativo de sus estudiantes de 15 años y tres meses de edad. Los resultados de PISA permiten al sistema educativo tomar decisiones documentadas para mejorar la calidad de la instrucción, la selección de estrategias de vanguardia y para ampliar ofrecimientos académicos adicionales. Además, ofrece una oportunidad única de posicionarnos entre otros países participantes en relación con la ejecución de nuestros estudiantes y su proceso de transición a la vida adulta a base del perfil del egresado del siglo XXI.
- *College Board*- Pruebas de evaluación de aprovechamiento y de aptitud académica.
- *Nueva Prueba para cumplimiento con el Plan de Flexibilidad* - La meta de esta prueba es identificar el crecimiento académico de los estudiantes del sistema público de enseñanza que no es evaluado por medio de las PPAA.

Adicionalmente, es importante destacar que la OGP encomendó a la Universidad de Puerto Rico el desarrollo de indicadores para las agencias públicas más importantes, es decir, aquellas que brindan servicios de esenciales y socialmente importantes y que por ello reciben una porción sustancial del presupuesto. El DE es una de las agencias considerada en este proyecto.

Como parte del proceso, se evaluó la función pública del DE, su ejecución en relación a los estándares internacionales, la misión de la agencia y la política pública prevaleciente en el área. Se analizó información sobre: las pautas y recomendaciones de organismos internacionales ligados al desarrollo de política pública en el área de educación; cómo ha evolucionado la política pública en esta área; cuál ha sido el papel del DE en la formulación e implementación de dicha política en el país; y cómo compara Puerto Rico con la comunidad internacional. Además, se examinó la estructura organizacional y programática de la agencia y su plan estratégico más reciente. A base de este análisis se pasó a definir los indicadores de educación por niveles de prioridad.

El modelo busca desarrollar un listado de indicadores que permitan medir el desempeño del DE y la evaluación continua, la rendición de cuentas y el desarrollo de medidas correctivas. Entre los indicadores que deberán ser reportados a la OGP se incluyen aquellos indicadores directamente relacionados a: la misión y objetivos del DE, las prioridades identificadas por la UNESCO, las áreas que se han identificado como críticas para el desarrollo de acuerdo a la literatura revisada y a los organismos internacionales, y los objetivos del plan estratégico Agenda Académica 2013-2016.



La OGP se encuentra en la etapa de discutir con las agencias la información disponible para reportar la información que permita medir el desempeño, según los indicadores diseñados para esos fines. Se espera comenzar a divulgar la información a principios del segundo trimestre del año fiscal en curso.

Expuesta la radiografía del DE, así como los aspectos administrativos relevantes, procedemos a discutir el contenido y aspectos pertinentes de la presente medida.

II.

Vemos que la presente medida propone transformar radicalmente la estructura actual del DE y de las escuelas bajo su jurisdicción. Ello, de manera que se logre la innovación y autonomía administrativa, fiscal y operacional de las escuelas públicas en Puerto Rico, otorgándole nuevas facultades a los Directores Escolares, creando la nueva Junta de Alianzas e Innovación Educativa (“Junta”) y estableciendo el cargo de Principal Oficial Financiero del DE, estableciendo lo que serán las Escuelas LIDER y modificando por completo la manera en que se asignan y utilizan los recursos fiscales en el sistema educativo público del país.

Expuesto a grandes rasgos el contenido de la medida, procedemos a exponer nuestros comentarios sobre la misma.

A. Enmiendas a la Ley Orgánica del Departamento de Educación

Vemos que la presente pieza legislativa propone numerosas enmiendas a la Ley 149, *supra*, con el fin de conciliar la misma al modelo educativo propuesto. A continuación, discutimos las mismas.

1. Cambio en funciones del Director Escolar

Entre las enmiendas más importantes bajo evaluación, se encuentra el cambio de funciones a la figura del Director Escolar. Conforme con ello, el Artículo 2.05 del Proyecto de Ley bajo estudio, propone enmendar los incisos (18), (19) y (21), y añadir un inciso (25), al Art. 2.13 de la Ley 149, *supra*, a los fines de establecer que los directores escolares podrán preparar y administrar su presupuesto, así como también tendrán facultad de seleccionar a su personal docente y serán responsables de entregar a los padres los resultados de las PPAA. No obstante, el mismo articulado dispone que los Directores de las Escuelas LIDER, se regirán conforme a los términos y condiciones de las Alianzas de Innovación Educativa.

Sobre este particular, es menester explicar que actualmente, el Director Escolar es el centro de la tarea administrativa en la escuela, por lo que tiene a su cargo numerosas tareas gerenciales. Por ejemplo, la Ley 149, *supra*, dispone que el Director Escolar es el responsable ante el Secretario de Educación del desenvolvimiento académico y administrativo de la escuela y es el representante de ésta ante la comunidad.⁷ Para lograr lo anterior, la Ley 149 establece que el Director Escolar estará encargado de, entre otras funciones: planificar, organizar, dirigir, supervisar y evaluar toda la actividad docente; diseñar la organización escolar; evaluar la efectividad del proceso de enseñanza y aprendizaje; solicitar la acreditación de la escuela; proveer toda la coordinación necesaria relacionada con los servicios

⁷ Art. 2.13, Ley 149-1999, *supra*.



complementarios a la docencia; implantar y evaluar las normas curriculares, preparar la Carta Constitutiva; organizar un Comité de Disciplina; propiciar el estudio de necesidades de la escuela para solicitar los recursos físicos, fiscales y humanos que esta necesita y determinar el uso que le darán a los fondos asignados a la misma.⁸

Como notarán, los Directores Escolares tienen a su cargo una extensa variedad de funciones administrativas en las escuelas que dirigen. Por lo que, debe evaluarse si será necesario contratar personal de apoyo que asista al Director en la preparación del presupuesto de la Escuela y en la contratación del personal docente, y los costos que ello implica.

2. Creación del cargo de Subdirector en todas las escuelas

Por otro lado, es necesario resaltar que la presente medida propone establecer que todas las escuelas públicas deberán contar con un Subdirector para asistir al Director Escolar en las tareas administrativas de la escuela, quien podrá desempeñar las funciones de dirección cuando el Director se ausente, esté en uso de licencia o no pueda ejercer sus funciones por cualquier otra razón. En cuanto a este particular, actualmente la Ley 149 dispone que el Director “podrá designar entre los miembros del cuerpo magisterial para que le ayude en las tareas administrativas de la escuela”, por lo que la designación de un funcionario que le asista es opcional y puede llevarse a cabo sin que implique un costo adicional.

No obstante, la medida requeriría la creación de un puesto de Subdirector en cada escuela sin considerar otros criterios, lo cual tiene un impacto de \$50,000,000. Aunque reconocemos la loable intención de la medida, recomendamos que la misma sea atemperada para requerir la creación del cargo de Subdirector sólo en aquellas escuelas que tengan un número significativo de estudiantes que amerite la creación del puesto adicional de Subdirector. Sobre el particular, recomendamos que solo se requiera en aquellas escuelas con una matrícula de al menos 800 estudiantes.

3. Modificaciones a la figura del Consejo Escolar

Por otro lado, también recomendamos se evalúe la enmienda propuesta al Artículo 2.21 de la medida dirigida a suprimir la facultad del Consejo Escolar de autorizar el desembolso de fondos de la escuela. Entendemos que el texto que se propone suprimir implementa la participación ciudadana en los procesos de la escuela y contribuye a la fiscalización de fondos públicos.

Asimismo, la medida dispone que el Consejo Escolar realice por lo menos una vista pública local para evaluar el presupuesto antes de que sea sometido al POF. Añade que “[t]an pronto sea aprobado para dicha Escuela Pública por el Consejo Escolar, la Escuela Pública deberá nuevamente publicar para el conocimiento del público” el presupuesto aprobado. Ello, sin embargo contradice lo dispuesto en el Artículo 2.11 de la medida que solo le otorga al Consejo Escolar la facultad de “[a]sesorar y asistir en la elaboración del presupuesto escolar”. Sugerimos que ello también sea evaluado en el proceso legislativo de la medida para aclarar el alcance de la participación del Consejo Escolar en este proceso.

⁸*Id.*



4. Acceso a la tecnología, y otras enmiendas relacionadas a equipos.

Por otro lado, respecto al acceso a la tecnología en las escuelas, la medida ante nuestra consideración propone ordenar al DE a comenzar procesos de subasta y solicitudes de propuesta, dentro del término de 30 días luego de aprobada esta Ley, para la compra libros electrónicos, la modernización de los salones de clases, mediante el acceso a la Internet y/o acceso a Wi-Fi y para la creación de espacios que integren la tecnología y promuevan ambientes para aprender.⁹

No obstante, como explicamos previamente, el DE ha encaminado iniciativas organizadas y planificadas al amparo de su Plan Estratégico. Como parte de sus logros, el DE informa que ya un 100% de las escuelas cuentan con acceso a internet y que se encuentran en el proceso de proveer banda ancha. Por otro lado, la integración de material digital al proceso educativo depende la disponibilidad de recursos, lo cual considera dicho plan. Por ejemplo, el uso de material digital dependería de que cada estudiante tenga acceso a equipo de calidad suficiente para sostener el uso de aplicaciones educativas, en las cuales incluso se pueden ver videos. Se estima que el costo de este equipo puede oscilar cerca de \$600 por unidad.

Además, al evaluar la propuesta legislativa vemos que se propone establecer que en caso de transcurrir un año desde la aprobación de esta medida, del DE no cumplir con proveer acceso a internet en el 100% de las Escuelas Públicas bajo su jurisdicción, y material digital a las Escuelas LIDER, se le impondrá una multa de mil dólares (\$1,000) diarios.¹⁰ Sobre lo cual, debemos expresar que como cuestión de política pública, no avalamos la imposición de multas administrativas, tal y como está propuesto en la medida. Lo anterior, ante la realidad de que estas multas serían sufragadas mediante fondos públicos que provienen del Fondo General, el cual se encuentra en una situación fiscal delicada. Tal acción puede tener un impacto sustancial en el Fondo General, que contiene los recaudos que en su día deben respaldar las asignaciones presupuestarias, teniendo el efecto de privar al Gobierno Central del flujo de caja necesario para su funcionamiento.

Por otro lado, también recomendamos que se revisen las enmiendas propuestas sobre el acceso a libros, las cuales impondrían al DE la responsabilidad de establecer que existió negligencia o conducta intencional de los padres y/o estudiantes para poder requerir compensación en caso de que deban ser reparados, restaurados o repuestos los libros y materiales que provee la escuela al estudiante. Entendemos que el estándar propuesto puede resultar oneroso al DE, y podría representar la pérdida de cuantiosos fondos públicos invertidos.

5. Programa de Evaluación y Apoyo al Personal Docente, así como incentivos propuestos

La medida también propone modificar la manera en la que los maestros del DE son evaluados, creando el Programa de Evaluación y Apoyo al Personal Docente. Éste será un programa comprensivo sistematizado de evaluación y apoyo al Personal Docente del Sistema de Educación Pública de Puerto Rico, con el propósito de medir periódicamente la función y el desarrollo profesional del personal

⁹ Véase, Art. 2.13, Proyecto del Senado Núm. 1456.

¹⁰ Véase, Art. 2.13, Proyecto del Senado Núm. 1456.



docente, mejorar la calidad de la instrucción y administración escolar, y aumentar el aprovechamiento y desempeño académico de los estudiantes en las escuelas públicas del país.¹¹

Sobre este particular, debemos destacar en primer lugar que la presente propuesta legislativa dispone que la **OGP deberá consignar una cantidad anual como partida específica de línea en el presupuesto del Departamento de Educación**, para la operación y funcionamiento del nuevo Programa propuesto. En cuanto a ello, observamos que en el proceso presupuestario, constituye responsabilidad del Gobernador de presentar el presupuesto y de la OGP de asesorarlo. Asimismo, el presupuesto se presenta mediante la inclusión de todos los gastos de funcionamiento del DE en una partida general para ello. Añadimos que crear una línea separada para este objetivo limitaría la flexibilidad del Secretario en la administración de su presupuesto.

Por otro lado, debemos explicar que si bien entendemos que la evaluación es parte esencial en la fiscalización de los recursos gubernamentales, existe legislación federal que aplica a este campo particular. El 8 de enero de 2002, se firmó la Ley Pública Federal 107-110, conocida como "No Child Left Behind Act" (NCLB), que mediante su Sección 1111, requiere que todos los maestros de K-12 que enseñan una o más de las materias académicas básicas¹², sean altamente calificados (HQT, por sus siglas en inglés). Ello, en reconocimiento de que el dominio de la materia que enseña el maestro está directamente relacionado al aprovechamiento académico de los estudiantes. Por lo tanto, dicha Ley persigue que todos los estudiantes sean atendidos por maestros calificados, competentes y efectivos en la enseñanza de las asignaturas.

Ahora bien, debemos indicar que la Ley Federal NCLB, asigna dinero al DE, por lo que esta Honorable Comisión deberá evaluar si las métricas de evaluación de maestros propuestas en este Proyecto de Ley cumplen con las regulaciones federales para el desembolso de ese dinero. Asimismo, deberá estudiarse si el método de evaluación responde a los propósitos y requisitos de la referida Ley Federal. En caso de no cumplir con ello, deberá tomarse en consideración el impacto fiscal de la presente propuesta legislativa, en el sentido en que puede ocasionarse la pérdida de fondos federales que complementan la asignación presupuestaria estatal dirigida al sistema de educación público del País.

A modo de ejemplo, entendemos indispensable que esta Comisión evalúe que actualmente la Ley Federal NCLB, requiere que los maestros cumplan con ciertos requisitos, dependiendo el nivel educativo que enseñan. Estos requisitos varían y son diferentes para maestros nuevos en el sistema; maestros con experiencia que llevan un año o más en el sistema; maestros del nivel elemental (K-6); maestros del nivel secundario (7-12); y maestros de educación especial (salón contenido).¹³ En cambio, la medida ante nuestra consideración dispone que el personal docente será evaluado dependiendo si son permanentes o no, una o dos veces al año, respectivamente. Para lo que se propone se utilice una escala de calificación que consiste de los 4 niveles de desempeño: excede las expectativas; cumple con las expectativas; cumple parcialmente con las expectativas; y no cumple con las expectativas. Además, se

¹¹ Véase, Art. 2.16, Proyecto del Senado Núm. 1456.

¹² Según la legislación federal las materias básicas son: Español, Inglés, Francés, Estudios Sociales/Historia, Matemáticas, Ciencias en todas sus categorías, Bellas Artes en todas sus categorías y Educación Especial (salón contenido que enseñe las materias básicas). Ley Pública Federal 107-110, conocida como "No ChildLeftBehindAct".

¹³ <http://www.de.gobierno.pr/soy-maestro/171-soy-maestro/maestros-altamente-calificados/371-preguntas-frecuentes>.



dispone que los resultados de las evaluaciones que se realicen sean utilizados para fundamentar las decisiones del Secretario de Educación, en cuanto a la contratación o remoción del personal docente.

Consecuentemente, debemos sugerir que se evalúe lo anterior a la luz de la legislación federal previamente esbozada, la cual requiere cierto desempeño de los maestros en el sistema público de educación y se evite la pérdida de los fondos federales que se asignan al DE en virtud de ésta. Además, sugerimos consultar este particular tanto con el DE, así como con la Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos Laborales y de Administración de Asuntos Laborales (OCALARH), que son las agencias con facultad y pericia sobre este asunto, para que se expresen sobre los aspectos sustantivos de este particular.

En cuanto a la creación de bonificaciones para los maestros, las cuales pueden incluir viajes culturales o bonificaciones salariales, informamos que esta Administración ha implementado medidas contundentes para asegurar la salud fiscal del país. Asimismo, vemos que se han eliminado beneficios extraordinarios como el pago de dietas a la Asamblea Legislativa, y la otorgación de bonos por concepto de productividad o análogos en todas las Agencias, Corporaciones e Instrumentalidades Públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de acuerdo a la Ley 66-2013. Ello va a tono con la situación de crisis fiscal que atraviesa el país, que limita en gran medida el gasto de los recursos públicos, por lo que cualquier medida que tenga un impacto económico, debe ser evaluada detenidamente.

Por último, con respecto a los incentivos para asegurar el mejoramiento profesional de los maestros, es nuestro deber informar que el DE cuenta con el Programa de Carrera Magisterial.¹⁴ Dicho programa surge de la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza, con maestros más motivados y mejor preparados. Este programa busca renovar continuamente el conocimiento del maestro, de perfeccionar sus destrezas a través de estudios y práctica docente y sobre todo, de mantener los mejores maestros en el salón de clases. Así pues, la Ley de la Carrera Magisterial establece que ser miembro activo del Programa constituye requisito indispensable para obtener los beneficios relacionados con las revisiones de salarios y ascenso a niveles. Además, es necesario señalar que el DE contrata proveedores que se encargan de ofrecer servicios de Desarrollo Profesional a los maestros de las escuelas que comprenden el sistema de instrucción público del país. Mediante el portal cibernético del DE, los maestros cuentan con acceso a las guías de proveedores y cursos que se ofrecen.¹⁵ Los servicios que pretendan adquirir los maestros de estos proveedores, tendrán que estar incluidos en el contrato suscrito entre el DE y el proveedor de servicios. *Id.* Conforme a ello, entendemos que el Departamento tiene en vigor los medios para retener a los mejores maestros en el salón de clases y el concepto de bonificaciones del tipo propuesto no debe ser introducido en el Sistema de Educación Pública, por las mismas razones que fueron esbozadas para su eliminación en otras áreas como las mencionadas.

¹⁴ Ley Núm. 158 del 30 de junio de 1999, según enmendada, conocida como "Ley de la Carrera Magisterial".

¹⁵ Véase: Desarrollo Profesional del Personal Docente del Departamento de Educación, a través de la dirección electrónica: <http://www.de.gobierno.pr/soy-maestro/181-soy-maestro/desarrollo-profesional-y-capacitacion/2157-servicios-de-desarrollo-profesional>.



B. Financiamiento del Sistema de Educación

1. Creación de la figura del Principal Oficial Financiero y sistema de contabilidad descentralizado

De otra parte, y según mencionado previamente, la medida que nos ocupa propone la creación del Principal Oficial Financiero (POF) del DE. Dicho funcionario, que será designado por el Secretario de Educación, adoptará la fórmula presupuestaria por estudiante establecida por Ley para las escuelas del Sistema de Educación Pública y cumplirá con los deberes impuestos por la Ley para las Alianzas en la Educación Pública del Estado Libre Asociado.

La medida dispone que el Director de la OGP incluirá en el presupuesto General de Gastos, una asignación de fondos suficientes al DE para la administración y funcionamiento del Sistema de Educación Pública y para cumplir con lo dispuesto en la Ley. En cuanto a ello, traemos a la atención de esta Honorable Comisión, que el presupuesto del DE se asigna mediante la Resolución Conjunta de Presupuesto o por la Resolución Conjunta de Asignaciones Especiales. En el caso de los gastos para la administración y el funcionamiento del Sistema, los mismos son consignados en la partida de gastos de funcionamiento incluida en la Resolución Conjunta de Presupuesto. Conforme a ello, esta disposición resulta innecesaria.

Además de lo anterior, la medida indica que el POF tendrá los deberes y responsabilidades típicamente asociados con dicha posición y enmarca sus funciones dentro del establecimiento de un Sistema de Presupuesto para las Escuelas Públicas. También se dispone que el POF estará a cargo de maximizar la utilización de fondos federales mediante la identificación de nuevas oportunidades de participación y utilización eficiente de los mismos. Esto, aun cuando actualmente, de acuerdo a la página del DE, el mismo cuenta con una Oficina de Presupuesto, y una Secretaría Auxiliar de Finanzas, las cuales son parte de la Subsecretaría de Administración. Además cuenta con una Oficina de Asuntos Federales que es responsable de canalizar y administrar, en forma efectiva, las aportaciones federales que recibe el Departamento.

En segundo lugar, establece la medida que el POF deberá entregar a la OGP dentro de los primeros cuarenta y cinco (45) días a partir del cierre de cada trimestre fiscal, un ordenamiento de cuentas por pagar del DE. Sobre el particular, debemos señalar que no se indica cuál es el propósito de esta responsabilidad que se le impone al POF. Además, este es un asunto meramente administrativo que le corresponde al DE.

De igual manera, se le fija al POF la responsabilidad de preparar y someter, en coordinación con la OGP, "una solicitud de presupuesto a la Asamblea Legislativa para el Departamento de Educación". Al respecto, es nuestra responsabilidad señalar que, de acuerdo con la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, le corresponde al Primer Ejecutivo la facultad de preparar y someter el presupuesto anual del Estado Libre Asociado ante la Asamblea Legislativa.¹⁶

¹⁶La Sección 4 del Artículo 4 de la Constitución del E.L.A. reza así: "Presentar a la Asamblea Legislativa, al comienzo de cada sesión ordinaria, un mensaje sobre la situación del Estado y someterle además un informe sobre las condiciones del Tesoro de Puerto Rico y los desembolsos propuestos para el año económico siguiente. Dicho informe contendrá los datos necesarios para la formulación de un programa de legislación."



En armonía con lo que establece la Constitución, el Gobernador someterá a la Asamblea Legislativa al comienzo de cada sesión ordinaria, un Presupuesto Anual de Mejoras Capitales y Gastos de Funcionamiento del Estado Libre Asociado, sus Instrumentalidades y Corporaciones Públicas, con cargo al Fondo General, los Fondos Especiales, las aportaciones del Gobierno de los Estados Unidos, emisiones de bonos y préstamos, recursos propios de las Corporaciones Públicas y cualesquiera otra fuente de ingresos.¹⁷ El Gobernador ejerce dicha facultad a través de la OGP que es un Oficina adscrita a la Oficina del Gobernador, la cual sirve como organismo asesor y auxiliar para ayudar al Gobernador en el descargue de sus funciones y responsabilidades de dirección y administración.¹⁸ Como parte de sus responsabilidades, la OGP llevará a cabo las funciones necesarias que permitan al Gobernador someter a la Asamblea Legislativa el Presupuesto Anual de Mejoras Capitales y Gastos de Funcionamiento del Gobierno.

En este proceso, existe una etapa deliberativa en la cual las agencias someten a la OGP una petición presupuestaria. Luego, de conformidad con las propuestas de gastos incluidos en las peticiones y el estimado de recursos, la OGP asesora al Gobernador para que este lleve a cabo su función del someter el presupuesto a la Asamblea Legislativa. Por lo tanto, sugerimos revisar el texto de esta disposición, pues como indicamos, es responsabilidad del Primer Ejecutivo presentar y someter ante la Asamblea Legislativa el Presupuesto de Gastos del Gobierno, incluyendo todas sus agencias e instrumentalidades.

Así las cosas, entendemos que la Ley le asigna al POF poderes y facultades que pertenecen a otros funcionarios gubernamentales como el Secretario de Educación y el Gobernador. Sugerimos que en el proceso legislativo de la medida se atemperen estas funciones para reflejar la autoridad y responsabilidad del Secretario ante el Departamento de Educación y se mantenga un sistema presupuestario que responda a las directrices del Secretario, y en coordinación con el mismo. Reiteramos que lo propuesto podría requerir la consolidación de las funciones que actualmente estarían realizando diferentes unidades en el DE, tales como: finanzas, contabilidad, auditoría, compras, fondos federales y otros similares. Ello, podría implicar la necesidad de crear una nueva estructura administrativa centralizada bajo la cual se ubiquen las funciones de estas unidades. Por lo tanto, debe evaluarse la necesidad de la creación de esta figura y sus implicaciones, a la luz del posible impacto gerencial y presupuestario que esto pudiera representar en el contexto de la situación fiscal que atraviesan las finanzas gubernamentales.

2. Sistema de contabilidad descentralizado

Por otra parte, la medida establece que cada Escuela Pública deberá contar con un tesorero con formación profesional universitaria, así como un nivel de conocimiento y experiencia compatibles con el ejercicio de dicha función, quien se reportará al POF. Sobre este aspecto, es importante señalar que el mismo podría implicar un impacto fiscal significativo sobre la nómina del DE que se estima en \$50,000,000, ya que, le correspondería al Departamento la contratación de un tesorero para cada una de las escuelas públicas que existen actualmente. En estos momentos, por el estado en que se encuentran las finanzas públicas, esta propuesta no es fiscalmente viable.

¹⁷ Véase, inciso (a) del Artículo 4 de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada, conocida como "Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto".

¹⁸ Véase, inciso (a) del Artículo 2 de la Ley Núm. 147, *supra*.



Asimismo, se dispone cada escuela pública cuenta con un sistema de presupuesto y tesorería conforme a los requerimientos de esta ley. Al respecto, es pertinente señalar que la Ley Orgánica del Departamento de Educación fija sobre el Secretario de Educación, en su función de Director Administrativo del Sistema de Educación Pública, la responsabilidad de establecer por reglamento un sistema de contabilidad y desembolsos para el DE, en armonía con la reglamentación establecida a estos fines con el Departamento de Hacienda.¹⁹ Cónsono con ello, el Reglamento Núm. 6235 de 21 de diciembre de 2000, conocido como “Reglamento General de Finanzas del Departamento de Educación”, dispone que el Secretario será responsable de diseñar el sistema de contabilidad y procedimientos de pagos e ingresos necesarios para llevar la contabilidad de operaciones del Departamento y las escuelas.²⁰ Además, dicho Reglamento establece que el Departamento y las escuelas utilizarán el Sistema de Contabilidad por Fondos (“Fund Accounting”), el cual será diseñado conforme a los Principios de Contabilidad de Gobierno Generalmente Aceptados (“GAAP’S”). En este sentido, cabe destacar que, el Departamento ha realizado una inversión significativa en su actual sistema de contabilidad que sobrepasa los \$45,000,000. Cualquier cambio en el mismos, no solo implicaría la pérdida de esta inversión, sino la necesidad de cuantiosos fondos públicos adicionales.

Además, debe señalarse que el DE ha utilizado por cerca de ocho (8) años un mecanismo de tarjetas de compra en las Escuelas que esta accesible para aquellas escuelas elegibles. Como explicamos previamente, una vez la escuela es certificada, se permite la adquisición de bienes y servicios sin necesidad de una Orden de Compra; se permite el pago al suplidor al momento de la compra; y se provee más control y monitoreo en esta gestión. Es de notar que, el DE utiliza esta herramienta para objetos limitados de gastos y cuando las transacciones no excedan de \$3,000. Además, se requiere una conciliación mensual y se generan informes para control. Por lo que, ya el DE tiene un mecanismo que permite cierto grado de flexibilidad a las escuelas, pero con garantías suficientes para asegurar un buen uso de fondos públicas, al requerir que las escuelas cumplan con ciertos criterios para su certificación.

3. Fórmula de 15% para gastos administrativos

En esta misma línea, la medida dispone que el Departamento de Educación únicamente podrá utilizar hasta el 15% de las partidas agregadas que le corresponda al Sistema de Educación Pública de acuerdo con la Resolución Conjunta de Presupuesto para gastos administrativos. No obstante, establece que durante el año fiscal 2016-2017 podrá utilizar una partida equivalente al 25% y en el año fiscal 2017-2018 podrá utilizar una partida equivalente al 20%. La medida establece que los gastos administrativos serán definidos por el POF y el Director de la OGP. Se dispone, además, que los gastos de alimentos y transportación escolar y el costo del Programa de Evaluación y Apoyo al Personal Docente, para todas las escuelas públicas estarán incluidos en la partida de gastos administrativos.

Sobre este tema, traemos a la atención que no está claro si el 15% debe ser calculado sobre la base del presupuesto consolidado o el presupuesto con cargo al Fondo General. Ello, pues se alude a la “Resolución Conjunta del Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico” y a la vez de utiliza el cualificativo de “agregado”, lo cual puede interpretarse como que se refiere al presupuesto

¹⁹ Véase, inciso (o) del Artículo 6.04 de la Ley 149-1999, según enmendada, conocida como “Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico”.

²⁰ Véase, Artículo 2.2 del Reglamento Núm. 6235, *supra*.



consolidado. Determinar cuál es la base para calcular el porcentaje que tiene un impacto sustancial en la fórmula, por lo que debe ser aclarado.

Traemos a la atención de esta Honorable Comisión que el presupuesto del DE incluye al menos \$200,000,000 para alimentos ("National School Lunch Program", "Summer Food Service Program for Children"), y \$100,000,000 por concepto de transportación. Es importante notar que estos son gastos de servicios directos a los estudiantes. Además, son gastos recurrentes sustanciales que se sufragan con fondos que provienen de programas federales.

Los programas de alimentos escolares comenzaron en Estados Unidos hace más de un siglo. No obstante, según información plasmada en el portal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, un libro publicado en 1904 tuvo gran influencia sobre el particular. En el mismo, Robert Hunter habló sobre la dificultad de aprender mientras, sin alimentarse y con hambre. Añadió que la falta de aprendizaje de muchos niños se debía a esta situación. Hunter plantea que "[i]f it is a matter of principle in democratic America that every child shall be given a certain amount of instruction, let us render it possible for them to receive it, as monarchical countries have done, by making full and adequate provision for the physical needs of the children who come from the homes of poverty."

A raíz de esto, comenzaron a surgir programas individuales a través de los Estados Unidos. Posteriormente, la Ley Richard B. Russell National School Lunch Act, 42 U.S.C. 1751, crea un programa uniforme que permite que el gobierno federal provea fondos para el sostenimiento de programas de almuerzo en escuelas sin fines de lucro. Sobre el particular, la Ley establece que la misma responde a medidas de seguridad nacional para asegurar la salud y el bienestar de los niños.

La página del Departamento de Agricultura plantea que "[t]he school lunch program has continued to grow as an accepted part of the total educational program. Though it was considered by some administrators and teachers as a government program for "getting rid of surplus commodities" a decade or more ago, it has come to be recognized as a valuable tool in the learning process. Teachers, principals and administrators can tell the difference."

Obsérvese que, el Departamento de Educación recibe fondos federales tanto del "National School Lunch Program" como del "Summer Food Service Program for Children", los cuales tienen que ser desembolsados de acuerdo a guías específicas establecidas por Ley. Etiquetar los mismos como gastos administrativos, y entonces imponer un límite sobre los mismos, podría ir en contra de la tendencia a nivel federal y del manejo apropiado de los fondos asignados por el gobierno federal para ello. Por lo que, resulta esencial definir la base sobre la cual se determina el gasto administrativo para aclarar si se excluirían los fondos federales.

Es importante notar además, que este artículo establece que se cubrirán los gastos de todas las escuelas públicas, por lo que parece indicar que se incluye los gastos de transportación y alimentos de las Escuelas Públicas LIDER en los gastos administrativos del DE. Asimismo, la medida parecería incluir entre los gastos administrativos de Departamento de Educación los gastos del Programa de Evaluación y Apoyo al Personal Docente de las Escuelas Públicas LIDER. Ello, aun cuando la Junta y las Escuelas LIDER tendrían de acuerdo a la medida un presupuesto separado. Recomendamos que se aclare este particular, para evitar una duplicidad en gasto administrativo con relación a las Escuelas Públicas LIDER.



También vemos que, se dispone que los pagos para gastos administrativos se harán “a nombre del Departamento de Educación”. En el ordenamiento actual, los pagos los hace el Departamento de Hacienda a favor de cada proveedor. Hacer los pagos a nombre del Departamento requeriría el proceso adicional de que el Departamento de Educación los remitiera al proveedor, aumentando la burocracia en el proceso.

4. Distribución del presupuesto a las escuelas

La medida dispone que la cantidad del presupuesto a ser asignado a cada escuela será equivalente a la suma de i) el Presupuesto Base Escolar²¹ y ii) una cantidad adicional determinada por el POF, si alguna, tomando en consideración los Factores Adicionales de Costo aplicables a dicha escuela.

No obstante, esta fórmula no considera las diferencias que pueden existir entre los costos asociados por estudiante o por regiones. Por ejemplo, las rutas de transportación tienen costos variables, por lo que los estudiantes de una región pueden tener gastos más altos por este concepto. Asimismo, como explicamos previamente, no todas las escuelas operan bajo los mismos fondos, y la accesibilidad a algunos depende de variables individuales, tales como perfil de los estudiantes. Por lo que, recomendamos que se incluya tanto la ubicación como la accesibilidad a fondos o recursos entre los factores adicionales de costos.

En cuanto a ello es necesario que esta Honorable Comisión considere en primera instancia, que será el Principal Oficial Financiero quien determine tanto el Presupuesto Base Escolar como la cantidad adicional determinada, si alguna. No obstante, se propone que en el caso de insuficiencia de fondos para cubrir los gastos de la escuela, “el Secretario deberá proveer un procedimiento expedito para consolidar dicha escuela con otra, promoviendo la eficiencia presupuestaria.” Sin embargo, si bien esta Administración ha favorecido la consolidación de escuelas para proveer mejores condiciones y programas a los estudiantes, ello se ha hecho a base de estudios mediante los cuales se han seleccionado las escuelas adecuadas para consolidación. Sugerimos que ello se tome en consideración, en el proceso legislativo de la medida.

5. Fórmula de 5% al Fondo Educativo

Adicionalmente, se dispone que el 5% del presupuesto asignado anualmente al Departamento de Educación será remitido al Fondo Educativo.²² El 75% de este Fondo será distribuido a las escuelas públicas que estén en el rango superior del vigésimo quinto percentil de todas las escuelas públicas de acuerdo al procedimiento establecido en la medida. Este por ciento adicional podrá ser utilizado por las escuelas para mejoramiento de la planta física, coordinación de actividades educativas y cualquier otro propósito que el Secretario determine. El 25% será dirigido a crear un sistema de bonificación a los directores y maestros sobresalientes.

²¹ El Presupuesto Base Escolar es el producto de a) el Presupuesto Base por Estudiante por b) la Matrícula de la Escuela Estimada correspondiente a cada Escuela Pública, según estimado por el Principal Oficial Financiero. A su vez, el Presupuesto Base por Estudiante significará el monto resultante de la división del Presupuesto global escolar entre el número total de estudiante estimado.

²² Véase Artículo 3.08 y subsiguientes del P. del S. 1456.



Vemos en primera instancia, que este 5% limita aun más los fondos que tendrá el DE para llevar a cabo sus deberes. Ello se sumaría al presupuesto ya ajustado que tiene el Departamento para crear una posible situación de incumplimiento. Por otro lado, crearía disparidad en el sistema y en los estudiantes. Nótese que, las reparaciones a las escuelas y la compra de materiales, entre otros gastos, se hacen a base de la necesidad de la escuela. Esta medida asignaría fondos para estos conceptos sin considerar la necesidad real, que incluso pueden estar arbitrariamente en otras escuelas que no estén dentro del percentil establecido para elegibilidad.

C. Proceso para el Ajuste Demográfico de las Escuelas Públicas

De otra parte, obsérvese que el presente Proyecto de Ley, en su Capítulo IV, contiene varias disposiciones a los fines de establecer un proceso para el ajuste demográfico de las escuelas públicas del país. Según se explica, estas disposiciones responden a la necesidad de que el País cuente solo con la cantidad de escuelas necesarias para impartir la educación a nuestros jóvenes, tomando en consideración la disminución marcada en la matrícula de estudiantes que ha sufrido el DE. Según se establece en la medida, el proceso de ajuste debe ser uno organizado, independiente y objetivo, que logre la mejor utilización de las escuelas públicas.

Para ello, se propone que el POF, en coordinación con la OGP, determine la cantidad máxima de escuelas públicas que operarán en Puerto Rico, e identifique las que podrán ser consolidadas. La fórmula que utilizará el POF para determinar la cantidad máxima de escuelas que estarán en funcionamiento consiste en dividir la cantidad de estudiantes matriculados en el Sistema de Instrucción Pública de Puerto Rico durante el año escolar anterior al corriente entre cuatrocientos (400). Asimismo, se disponen varios criterios para que el POF y la OGP, determinen las escuelas que deberán ser consolidadas y se le provee a la OGP el término de 120 días luego de la aprobación de este Proyecto, para rendir un Informe para el Ajuste Demográfico de Escuelas Públicas al Gobernador, al Secretario de Educación y a la Asamblea Legislativa para la acción correspondiente. Observamos que, además se establece que la OGP tendrá el deber de certificar a la Legislatura anualmente, que el DE cumple con las órdenes y recomendaciones del Informe.²³

Sobre lo anterior, es indispensable llamar la atención a que de acuerdo a la Constitución del ELA, el funcionario encargado del sistema de instrucción público en Puerto Rico ha de ser el Secretario de Educación. Por ende, entendemos que no corresponde delegar a la OGP facultades inherentes a la administración del sistema de educación pública. Según planteado previamente, entendemos que el ejercicio de consolidación de escuelas tiene que ser uno estudiado que responda a una serie de necesidades determinadas por el DE. Por ejemplo, se deben considerar el acceso de estudiantes de ciertas regiones a las escuelas debido a distancia, las condiciones de planta física, y el acceso a los programas especiales y vocacionales, por ejemplo.

Resulta importante traer a la atención de esta Honorable Comisión, que a partir de agosto de 2014, el Departamento de Educación inició, un Plan de Transformación y Reorganización de Escuelas, con el fin de consolidar planteles a través de toda la Isla.²⁴ Dicho Plan tiene el propósito primordial de modernizar

²³ Véase, Art. 4.06, Proyecto del Senado Núm. 1456.

²⁴ Véase, http://www.de.gobierno.pr/index.php?option=com_content&view=article&id=2276&Itemid=435.



nuestro sistema escolar para transformar la educación de nuestro País, de forma que ésta responda a las necesidades de cada uno de nuestros estudiantes y las exigencias del siglo 21.²⁵

Mediante el referido Plan, el DE interesa lograr una reorganización tanto de recursos físicos, administrativos y académicos, para darle un impulso a las escuelas públicas del País.²⁶ Mediante la implementación del Plan se dotarán a las escuelas con mejores programas académicos y mejores herramientas de trabajo para que respondan a las necesidades de sus estudiantes y de los nuevos estudiantes que recibirán. Para evaluar las escuelas con mayor probabilidad de ser reorganizadas, se analizaron cinco criterios principales: condiciones de planta física, rendimiento académico, utilización de las instalaciones, cercanía y reducción de la matrícula. *Id.* Los beneficios de este Plan son redirigir los ahorros, cerca de \$23 millones, para realizar mejoras a las facilidades escolares y proveer más recursos al salón de clases; que los estudiantes se integren a escuelas de mejor calidad académica; que el Departamento pueda realizar inversiones más estratégicas tanto para infraestructura física como para programas académicos; reducir los costos administrativos (ahorros en servicios de luz, agua, seguridad, internet, mantenimiento y otros gastos); y reducir el presupuesto del Departamento sin cortar los programas educativos. *Id.*

Además, recientemente, el DE emitió la Carta Circular Núm. 25-2014-2015, la cual establece unas normas y procesos para cierre, consolidación o reorganización de escuelas que fueron validados por el foro judicial. Los factores generales son: estructuración del sistema; indicadores de salud y seguridad; matrícula actual y proyectada; recurrencia de baja matrícula; condiciones de la infraestructura; indicadores de aprovechamiento académico; cantidad de empleados y empleadas por categorías; costos operacionales; evaluación de costo/beneficio académico; localización de la escuela; y efecto sobre comparación. Además, se establecen como criterios de excepción la localización, existencia de un programa académico único y servicios de Educación Especial. En cuanto a la participación de la comunidad, estas normas requieren que el Director se reúna con el Consejo Escolar para que este se pueda expresar en torno a la recomendación.

A la luz de lo anterior, debe considerarse los esfuerzos que realiza el DE y las metas trazadas por la agencia. Además, consideramos que establezca una fórmula que permita integrar los factores antes mencionados, como lo sería, por ejemplo, un ajuste por ocupación de escuelas con una meta de 70% de ocupación. Por lo que, recomendamos que se requiera una meta de mantener un nivel de ocupación no menor de 70% de ocupación por escuela.

D. Escuelas Públicas LIDER

Notamos que la presente pieza legislativa crea el nuevo concepto de escuela pública LÍDER, dirigido a la administración de las escuelas públicas de Puerto Rico. Según la presente pieza legislativa, estas escuelas contarán con el más alto grado de autonomía fiscal, operacional, administrativa y curricular permitido por Ley. Sin embargo, para lograr lo anterior, la presente propuesta legislativa permite que estas escuelas sean administradas por entidades educativas públicas, o entidades educativas sin fines de lucro, tales como: universidades, cooperativas de maestros, municipios o consorcios municipales, instituciones de educación pública, instituciones expertas en educación que sean sin fines de lucro,

²⁵ Véase, <http://www.de.gobierno.pr/51-noticias/2251-plan-de-transformacion-y-reorganizacion-de-escuelas>.

²⁶ Véase, http://www.de.gobierno.pr/index.php?option=com_content&view=article&id=2276&Itemid=435.



entre otras. Además, se propone que sean las escuelas más rezagadas las que sean transformadas al nuevo modelo propuesto.

Así pues vemos que el Capítulo V de la medida, autoriza la creación de Alianzas de Innovación Educativa para administrar escuelas públicas. Estas escuelas, conocidas como Escuelas LIDER, serán operadas y administradas mediante una Alianza de Innovación Educativa y estarán exentas de la aplicación de leyes y normas del Departamento de Educación. Las mismas gozarán del más alto grado de autonomía fiscal y administrativa. La medida dispone que el 15% de las Escuelas Públicas más rezagadas serán nombradas Escuelas LIDER. Asimismo, serán nombradas aquellas escuelas que por votación de los padres o petición de los maestros quieran ser transferidas, al igual que las Escuelas Especializadas que no formen parte del 15% original que soliciten la transformación.

Este Capítulo además crea la Junta de Alianzas e Innovación Educativa que será la entidad con jurisdicción y autoridad sobre las Escuelas Públicas LIDER y las Escuelas Especializadas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Esta Junta gozará también del más alto grado de autonomía operacional, administrativa y fiscal, y funcionará como su propia Agencia de Educación Local (Local Education Agency). La Junta evaluará las solicitudes de Entidades Educativas Certificadas²⁷ para obtener Alianzas de Innovación Educativa para las escuelas.

Nótese además que la Junta tendrá entre sus poder y facultades, el deber de nombrar un Director Ejecutivo²⁸; establecer su propio sistema de personal sin sujeción a la Ley 184-2004, según enmendada, conocida como "Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico"; establecer procesos para evaluar y monitorear las Escuelas Públicas LIDER; y contratar servicios de personal técnico, profesional y altamente especializado; y nombrar los empleados necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Con ello, vemos que la creación de una Junta adicional, y de las Escuelas LIDER, establece un esquema paralelo al DE.

Si bien la medida establece que los miembros de la Junta no cobrarán por su servicio, el esquema propuesto parece requerir la duplicación de una estructura administrativa, similar a la que existe en el DE. Según mencionado previamente, la medida permite la contratación de empleados y agentes de la Junta. Asimismo, le asigna un salario al Director Ejecutivo, equivalente al 90% del salario del Secretario de Educación.

Sobre lo primero se debe tomar en consideración que esta Administración ha apoyado medidas que crean eficiencia, evitan la duplicidad y maximizan los recursos del Estado. Todo ello, impulsado por la necesidad de tomar medidas de austeridad y recorte de gastos ante la situación fiscal que atraviesa el País. Por ello, se han apoyado medidas que consoliden agencias o entidades con funciones similares o duplicativas. Esta medida, por el contrario, apoya la creación de una estructura completa, paralela a la del DE, para realizar funciones que al momento realiza la agencia. La medida no provee un ente ni mecanismo fiscalizador para esta Junta, que será una estructura adicional a crear con todas sus

²⁷ Estas entidades son definidas en la medida como una Entidad Educativa Pública (municipio, consorcio municipal o institución de escuela pública) o una entidad sin fines de lucro, o una alianza entre éstas que haya sido certificada y autorizada por la Junta de Alianzas e innovación Educativa, para operar y administrar una Escuela Pública LIDER.

²⁸ Este será el oficial encargado del cumplimiento con la política pública establecida por la Ley y tendrá a su cargo la supervisión general de los oficiales, empleados, y agentes de la Junta de Alianzas e Innovación Educativa.



implicaciones. Ello sin duda tendrá un impacto sustancial, generará más burocracia, y hará más difícil la fiscalización de los fondos públicos asignados para la educación pública.

Por otro lado, vemos que la Ley 13 de 24 de junio de 1989, según enmendada, fija el salario de los secretarios de gobierno en \$80,000. La Ley añade que, el Gobernador podrá asignarle a los Secretarios un diferencial de hasta una tercera (1/3) parte de su sueldo. Ante ello, resulta necesario preguntarse si el cálculo del salario del Director Ejecutivo se hará partiendo de la base de los \$80,000, o tomando en consideración cualquier diferencial que un Gobernador haya otorgado al Secretario de Educación. Además, resulta necesario preguntarse si las funciones del Director Ejecutivo serían tan similares a la del Secretario de Educación que ostenta un cargo de rango constitucional, como para concederle un sueldo ascendente al 90% de su salario y si resulta eficiente pagar salarios similares a dos personas por realizar el trabajo que actualmente realiza una.

La medida propone como medio para sufragar este esquema, que anualmente la OGP incluya en el Presupuesto General de Gastos, una partida de línea específica y separada con una asignación suficiente para la administración y funcionamiento de la Junta, dicha partida no será menor a una cantidad equivalente al 2% del presupuesto asignado a las Escuelas LIDER. Durante el año fiscal en curso, la OGP debe retirar la cantidad de \$1,000,000 de fondos del Departamento de Educación y asignárselos a la Junta. Esta propuesta resulta imposible de cuantificar, toda vez que el presupuesto de las escuelas de acuerdo a la medida, dependerá de la evaluación que haga el POF. Asimismo, no se conoce cuántas escuelas serán consideradas LIDER, ya que la medida provee varios mecanismos para ello. Por lo que, no recomendamos atribuir un por ciento fijo para una gasto cuyo costo es desconocido.

De la misma forma, no resulta deseable reducir en \$1,000,000 el presupuesto actual del Departamento de Educación. Como es conocido, el presupuesto aprobado para el presente año fiscal es uno sumamente ajustado. En el caso del DE, los fondos de su presupuesto están comprometidos en cumplir con los deberes ministeriales del mismo. Sugerimos que ello se tome en consideración en el proceso legislativo de esta medida.

Este mismo esquema dispone que escuelas públicas LIDER no podrán utilizar más del 20% en gastos administrativos, los cuales serán definidos por la Junta. Nótese que se le da un tratamiento distinto al que se dispone para las escuelas públicas regulares, ya que el DE solo podrá utilizar el 15% de las partidas que le correspondan al Sistema de Educación a tenor con la Resolución Conjunta de Presupuesto. En este caso, disponiéndose que gastos administrativo incluyen gastos de alimentos, y transportación escolar, que son de las mayores partidas del Departamento. Sin embargo, la medida no es clara en cuanto a si las escuelas públicas LIDER asumirán el gastos por estos conceptos. De corresponder al DE, recomendamos que se disponga claramente en la ley que dichas partidas serán deducidas de lo que se asignen en las escuelas públicas LIDER.

Asimismo, se establece que el POF distribuirá por adelantado, trimestralmente, a las Escuelas Públicas LIDER, los fondos asignados, luego de descontar la nómina. La medida añade que estas escuelas "podrán utilizar los fondos de la Escuela Pública LIDER que opera en la forma y manera que mejor adelante las responsabilidades y compromisos expresados en sus respectivas Alianzas de Innovación Educativa". La disposición que permitiría la transferencia de fondos adelantados a las Escuelas Públicas LIDER, resulta de difícil implementación. Ello ante la insuficiencia fiscal que atraviesa el gobierno, lo que limita el flujo de caja.



La medida, no obstante va más allá estableciendo una penalidad de 10% de la cantidad no pagada sobre el presupuesto del DE o del DH si no se realizan los pagos mencionados dentro de los 30 días de la fecha fijada. Los fondos serían transferidos a la Junta para el desarrollo de la política pública establecida en la Ley. Este tema resulta ser uno sumamente sensible, en términos del proceso presupuestario establecido mediante nuestra Constitución. Establecer una multa sobre el presupuesto de una agencia, iría en contra del ordenamiento establecido para la asignación de fondos. Nótese que, se transferirían a una nueva entidad, fondos sin participación de la Asamblea Legislativa y del Primer Ejecutivo, cuando estos fondos, con cargo al Fondo General, han sido destinados para cubrir gastos operacionales y de funcionamiento de una agencia (en este caso, del DE) al amparo de asignaciones debidamente legisladas en el trámite presupuestario. Ello presenta serios cuestionamientos tanto sobre su viabilidad jurídica, como sobre su deseabilidad como cuestión de política pública, al exponer al DE a incurrir en déficits presupuestarios y afectar el balance de las asignaciones.

Por otro lado, recomendamos que se pondere con mucha prudencia el conceder a la Junta la libertad de crear parámetros alternos, que no necesariamente se ajustan a la situación fiscal del país ni a su política pública. Al momento, el sistema de educación pública se beneficia de una cantidad considerable de fondos federales para su operación. Estos fondos vienen atados a una serie de condiciones reglamentarias con las que el sistema tiene que cumplir para mantener los mismos. El DE es el responsable por el uso adecuado de estos fondos. Las distinciones reglamentarias propuestas podrían afectar la accesibilidad y fiscalización de dichos fondos, particularmente considerando que las Escuelas Públicas LIDER no seguirán los mismos reglamentos y parámetros seguidos por el DE. También considerando que el esquema propuesto limita extremadamente el involucramiento y responsabilidad del Secretario de Educación, en la administración y manejo de estas nuevas escuelas, limitando asimismo la fiscalización de los fondos. Por lo que, recomendamos que se incluya un lenguaje para establece como clausula mandatoria en los Acuerdos de Alianza que las Escuelas Públicas LIDER deberán mantener el cumplimiento de los criterios aplicables a los fondos federales de los cuales son recipientes.

En términos de los recursos humanos, observamos que la medida no es clara con respecto al reclutamiento de empleados en las escuelas públicas LIDER. Obsérvese que este proceso se llevara a cabo directamente por la Institución Educativa Certificada al margen del proceso que actualmente utiliza el DE. Sin embargo, la medida dispone que el procesamiento de la nómina corresponderá al DH. Debe aclararse si los empleados así reclutados serán empleados públicos o privados, y evaluar las implicaciones legales que ambos escenarios acarrear. Asimismo, deben considerarse las implicaciones gerenciales que implica la posibilidad de que el DE deba recibir y reubicar los maestros que no sean contratados para servir en sus escuelas, una vez estas sean escuelas públicas LIDER.

Por otro lado, desde el punto de vista presupuestario, la medida ante nuestra consideración dispone la manera en que ha de prepararse el presupuesto para implementar esta iniciativa. Sobre el particular, debemos traer a la atención de esta Honorable Comisión que la medida no especifica cómo estarían estructurada la reforma propuesta por ejemplo, en términos del personal que sería necesario contratar para asistir al Director Escolar con sus nuevas funciones o cuál sería el costo estimado para implementar el acceso a la tecnología en las escuelas públicas, por lo que el impacto fiscal de la medida resulta uno indeterminado, pero entendemos que podría ser significativo. A ello debemos añadir que la medida estudiada dispone para su vigencia inmediata luego de su aprobación. Sin embargo, los recursos del Fondo General para el presente año fiscal fueron distribuidos a través de las Resoluciones Conjuntas del



Presupuesto General aprobadas por esta Asamblea Legislativa, sin que se contemplara lo aquí propuesto. Además, es indispensable tomar en consideración que se han tenido que realizar ajustes presupuestarios a las agencias, para mantener las operaciones y servicios del gobierno en funcionamiento.

Ante ello, y considerando la situación fiscal por la que atraviesa nuestro País, resulta necesario sugerir que se evalúe la posibilidad de maximizar la utilización de los recursos existentes. Previo a la aprobación de una medida como la que nos ocupa, será necesario identificar dentro de los propios recursos de la agencia, el presupuesto requerido para implementar lo propuesto, sin necesidad de asignaciones presupuestarias adicionales que provengan del Fondo General, el cual se encuentra sumamente comprometido. Asimismo, deberá consultarse con el DE acerca de medidas impositivas adicionales o servicios dentro del Departamento que serían reducidos o afectados con la aprobación de esta medida.

Como comentario final en aras de lograr un sistema educativo de excelencia, sugerimos que se evalúe el proceso de reforma que se ha llevado a cabo en Finlandia. Desde el punto de vista económico, es importante señalar que en Finlandia, al Ministerio de Educación y Cultura se le asigna un presupuesto anual aproximado de 8 billones de dólares.²⁹ Mientras que en Puerto Rico, el presupuesto consolidado asignado al Departamento de Educación durante el año fiscal 2015-2016, fue es de 2.9 billones de dólares. Debe tomarse en consideración además, que la educación básica compulsoria ofrecida en Finlandia, sería equivalente a los estudios comprendidos entre los niveles elemental e intermedio en Puerto Rico. En dichos niveles educativos, Finlandia atiende una matrícula de 542,932 estudiantes³⁰, mientras que en Puerto Rico se atendieron 262,995 estudiantes durante el Año Escolar 2014-2015.³¹

Con ello en mente, sugerimos que previo a la aprobación de medidas que puedan imponer nuevas cargas económicas al Fondo General, deberá evaluarse las alternativas que dentro de nuestro panorama fiscal, tenemos disponibles. Lo anterior, de manera que se logren maximizar los recursos públicos y se garanticen los servicios a la ciudadanía, a la vez que se evita la duplicidad de esfuerzos y se reduce el gasto gubernamental.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión durante el proceso legislativo de la misma.

Cordialmente,



Luis F. Cruz Batista

²⁹ Portal cibernético oficial de estadísticas de Finlandia, accedido el 7 de enero de 2015: http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_valtiontalous_en.html.

³⁰ Publicado el 14 de noviembre de 2014 en el portal cibernético oficial de estadística de Finlandia, accedido el 7 de enero de 2014: http://www.stat.fi/til/pop/2014/pop_2014_2014-11-14_tie_001_en.html.

³¹ Según información provista por el Departamento de Educación durante el proceso presupuestario 2014-2015, para el año 2014.