

**Universidad de Puerto Rico**  
**Facultad de Educación**  
**Recinto de Río Piedras**  
**Centro de Investigaciones Educativas**  
**Cuaderno número 7, diciembre 1993**

**Ley 18: Un análisis crítico legal**

**Lcda. Magda Sagardía Ruiz**  
**Catedrática Auxiliar**  
**Depto. de Fundamentos de la Educación**

**Introducción**

En el transcurso de nueve meses, la Asamblea Legislativa y el Gobernador de Puerto Rico han aprobado la legislación que ha conmocionado los cimientos del sistema educativo público, las leyes relacionadas vigentes, el magisterio y la comunidad puertorriqueña. El 16 de junio de 1993, se aprobó la Ley Núm.18, para el desarrollo de las Escuelas de la Comunidad; y el 3 de septiembre, la Ley Núm. 71, que crea el Programa de Becas Especiales y Libre Selección de Escuelas.

En esta ocasión, circunscribo este análisis a la Ley Núm. 18, destacando algunos aspectos legales con el propósito de estimular la búsqueda de la verdad, el diálogo libre y creador, la discusión y confrontación respetuosa de las ideas. Consideraciones de espacio y de tiempo no permiten que se agote el tema, ni que se incluyan todas las consecuencias y efectos que pueda tener la Ley. La intención es aportar algunas nociones y compartir alguna información pertinente, en la cual se basa el punto de vista de la autora sobre esta legislación. No obstante, esto en nada sustituye la lectura de la Ley, la investigación y el análisis de ésta y otras fuentes primarias, como por ejemplo, la consideración de toda la reglamentación, guías operacionales y demás documentos que debe promulgar el Secretario y el Instituto de Reforma Educativa conforme a la amplia delegación que les provee la Ley para su implantación.

**Breve historial de la Ley 18**

En la Exposición de Motivos de la Ley 18 se alude, continuamente, a la Ley Núm.68 del 28 de agosto de 1990, según enmendada y conocida como Ley Orgánica del Departamento de Educación. Partimos de ésta y, a manera de trasfondo, debe destacarse, en primera instancia, que la Ley 68 fue el producto de la labor por etapas, continua e ininterrumpida, de la Comisión Especial Conjunta para la Reforma Educativa Integral, por espacio de más de cuatro años.

En las primeras etapas se enfatizó en siete áreas para investigar y recibir insumo, previo a la formulación de piezas legislativas. A tales efectos, se auspiciaron actividades diversas, tales como: mesas de discusión, foros, seminarios, talleres, vistas públicas, ponencias y expresiones de la comunidad. Durante el 1989 se prepararon varias versiones de anteproyectos y se llevaron a cabo vistas públicas. Finalmente, en noviembre de 1989, se presentó oficialmente el P del S 674 y P de la C 847.

Desde el 3 de diciembre de 1989 hasta el 3 de febrero de 1990, se llevaron a cabo alrededor de 40 sesiones de vistas públicas en diversos municipios de la Isla, recibándose sobre 320 ponencias de estudiantes, maestros, bibliotecarios, orientadores, trabajadores sociales, el Secretario de Instrucción Pública, ex-Secretarios, líderes magisteriales, profesores universitarios y rectores, padres y personas de la comunidad. Con este insumo, desde enero hasta junio de 1990, se llevaron a cabo más de 60 sesiones ejecutivas de la Comisión, dedicadas a discutir y a considerar más de 30 versiones del Proyecto. En los días 6 y 7 de julio de 1990, ambas cámaras legislativas recibieron el Informe de la Comisión, discutieron y aprobaron por unanimidad lo que posteriormente, el 28 de agosto de 1990, se convirtió en la Ley Núm. 68.

En el ámbito administrativo, el Departamento de Educación continuaba elaborando proyectos y medidas para operacionalizar la Ley Núm. 68 y cubrir otros aspectos académicos y administrativos. Cónsono con la Ley Orgánica, para noviembre de 1991, la entonces Secretaria de Educación, Hon. Celeste Benítez, sometió el Plan de Implantación para la Reforma Educativa, un voluminoso documento que contenía 24 medidas específicas para un período de 10 años. Durante la campaña eleccionaria, el Programa del Partido Nuevo Progresista incluyó varias propuestas, entre éstas, "desarrollar el concepto de escuela de la comunidad con autonomía fiscal y operacional".

Ocurrió el cambio de administración en el gobierno y desde enero de 1993, ya se hablaba de un anteproyecto de Ley de Reforma Educativa, preparado por el Presidente del Senado y la Comisión de Reforma Educativa. Esta última auspició unas consultas a sectores del sistema educativo público, con la anuencia del Departamento de Educación. Finalmente, en ceremonia del 26 de abril de 1993, el Gobernador anunció la presentación oficial de la medida de administración (P del 227 y P de la C 549), que se publicó en suplemento del periódico El Vocero ese mismo día.

Durante los días 7, 8, 11, 17, 18 y 19 de mayo se llevaron a cabo las vistas públicas en el Capitolio, iniciadas por el Secretario de Educación, quien compareció, por segunda ocasión, el último día y en las cuales participaron alrededor de treinta personas. En el transcurso de las mismas, las organizaciones magisteriales, un grupo de superintendentes de escuelas, maestros, profesores

universitarios y otros participantes, objetamos el Proyecto de Ley, anticipando conflictos entre sus disposiciones y otras leyes vigentes. No obstante, se aprobó el mismo con la oposición de las representaciones minoritarias. A esta oposición se unieron las organizaciones magisteriales, la Asociación, la Federación de Maestros y Educadores Puertorriqueños en Acción. La controversia llegó a tal punto que el 29 de septiembre se llevó a cabo un paro general en el sistema educativo público.

Para septiembre de 1993, se había implantado la Ley en 40 escuelas seleccionadas por el Secretario, quien, además, se proclamó Director Ejecutivo del Instituto de Reforma Educativa. En el nivel central se continúa con la elaboración de las numerosas delegaciones que provee la Ley para su implantación y se vislumbra la incorporación de un núcleo mayor de escuelas que funcionarán bajo el concepto escuela de la comunidad.

### **La prelación normativa y el Departamento de Educación**

Mediante este modelo se analizan las diversas disposiciones legales conforme a su orden de jerarquía correspondiente y estableciendo la interrelación entre cada una.

## ESQUEMA DE PRELACION NORMATIVA

### A CARGO DE

### CLASE DE NORMA

### CONTENIDO

Legislatura  
Gobernador  
Pueblo (Referéndum)

CONSTITUCION

Ley Suprema.  
Recoge, en sus principios, los ideales y aspiraciones de un pueblo.

Legislatura  
Gobernador

LEYES

Delegación de la Legislatura, a través de normas y procedimientos generales.

Agencias o instrumentalidades  
(Secretario o Junta de Directores)

REGLAMENTOS

Normas y procedimientos sobre asuntos particulares y específicos de las agencias o instrumentalidades.

Ejecutivos de las agencias o instrumentalidades

CARTAS CIRCULARES,  
MEMORANDOS

Interpretación. Guías.  
Directrices sobre los reglamentos o sobre asuntos no previstos.

Se utilizará el modelo de prelación normativa, para el análisis de la Ley, partiendo de las disposiciones relacionadas en la Ley Suprema, o sea, la Constitución. Al interpretar sus principios y derechos, debemos destacar que, cónsono con la Sección 19, de la Carta de Derechos, éstos no se entenderán en forma restrictiva ni supone la exclusión de otros derechos no mencionados específicamente y que puede la Asamblea Legislativa reconocer mediante leyes. (Véase modelo)

Luego del análisis de la Constitución se pasa a considerar la ley objeto de estudio, y otras leyes relacionadas. En leyes que atañen a la estructura organizativa

de una agencia, debe destacarse que, a través de éstas, el Legislador delega en los organismos especializados y con experiencia y le asigna jurisdicción sobre las materias de su competencia y establece los límites o parámetros. Las leyes pueden ampliar y complementar lo dispuesto en la Constitución y pueden crear derechos y cubrir asuntos nuevos no incluidos, expresamente, en ésta. Lo que no puede hacer la ley es menoscabar, contravenir o conflagrar con la Constitución, ya que de hacerlo, podría cuestionarse su constitucionalidad.

Cuando el legislador delega en las agencias, le está otorgado la facultad de reglamentar sus propios asuntos y actividades y fijar sus procedimientos. Al igual que la relación entre las leyes y la Constitución, mediante los reglamentos se puede ampliar, complementar y añadir derechos no incluidos expresamente en las leyes; lo que no pueden es menoscabar, contradecir o conflagrar con las leyes. Al analizar una ley es necesario, entonces, referirse a la reglamentación y planes de agencia promulgados al amparo de la Ley.

A través de cartas circulares, memorandos, planes y otras comunicaciones internas, las agencias suplen áreas de su competencia no contempladas en las leyes y reglamentos. Estos mecanismos suelen utilizarse para diversos fines, tales como: interpretación de leyes, reglamentos o jurisprudencia relacionada, promulgación de guías o directrices de política pública interna, la formulación de procedimientos ante situaciones imprevistas y otros.

En el Departamento de Educación, el esquema de Prelación Normativa incluye disposiciones tales como las siguientes:

NORMA-RANGO

DISPOSICIONES

Constitución del Estado  
Libre Asociado de Puerto Rico

Preámbulo; Art II, Sección 5;  
Art IV, Sección 6

Leyes

Certificación, Permanencia, Selección y Traslado de Maestros, Orgánica, para el desarrollo de Escuelas de la Comunidad, que crea el Programa de Becas Especiales y Selección de Escuelas, 115 de 1965, 78 de 1991, Educación Especial, y otras que representan los derechos adquiridos del magisterio y que brindan servicios a los estudiantes.

Reglamentos

Certificación, Personal Docente, Estudiantes, Escuelas Elementales y Secundarias, y otros.

Cartas Circulares, Planes,  
Memorandos

Plan de Educación Especial, de Implantación de la Reforma Educativa, y otros.

## **La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Ley 18**

Conforme a la interrelación entre las disposiciones constitucionales y las de la Ley Núm. 18, hay varios aspectos de ésta que son de preocupación porque entendemos, de la faz de la propia Ley, que representan conflicto, pugna y limitaciones a la Constitución, tales como:

- a. el doble sistema educativo público que se establece
- b. el trato diferente y preferente a las escuelas de la comunidad y al personal que en éstas labora
- c. las transacciones del personal, tanto docente como clasificado
- d. la permanencia de los directores de escuela y otros beneficios y derechos relacionados
- e. el status de los superintendentes de escuelas y otro personal de supervisión, siendo como son, funcionarios de carrera con permanencia, y que se interpreta que la Ley elimina

- f. la eliminación de derechos adquiridos del magisterio como clase y como sector de empleados públicos
- g. el poder absoluto del Secretario de reasignar, reubicar y trasladar

Entre las disposiciones constitucionales relacionadas con estos aspectos están los siguientes: prohibición de discrimen, igual protección de las leyes, debido procedimiento de ley, derechos adquiridos, aplicación prospectiva de las leyes, prohibición de aprobar leyes que menoscaben obligaciones contractuales, derechos de los trabajadores y la Sección 5 de la Carta de Derechos.

### **Leyes vigentes y la Ley 18**

Examinemos el efecto y la interrelación de la Ley Núm. 18 con otras leyes vigentes en el Departamento de Educación y sus componentes. Nótese que son todas disposiciones de igual rango o jerarquía en el esquema de prelación normativa y, en tal caso, habría que constatar si sus disposiciones son afines y complementarias o si, por el contrario, se contradicen, restringen o modifican.

Es principio general de Derecho que las leyes se derogan, enmiendan o modifican de dos formas: expresa o tácitamente (implícitamente). La derogación o enmienda expresa es la más obvia, ya que la ley más reciente alude directamente a las disposiciones anteriores e incluye la intención claramente. En la Ley Núm. 18 se incluye la derogación expresa de los artículos 7.09, 7.10 y 7.11 de la Ley Núm. 68, relacionadas con el Centro de Investigaciones e Innovaciones Educativas, adscrito originalmente al Consejo General de Educación. Significa que se elimina del Consejo General de Educación, modificándose sus funciones investigativas. Al incluirlo y adscribirlo al Instituto de Reforma Educativa, lo transfiere totalmente y redefine sus funciones, tal y como se dispone en el Artículo 5.07.

La derogación o enmienda implícita o tácita se produce cuando la legislación posterior contiene disposiciones que alteren, modifiquen, cambien, adicionen, supriman, conflijan o contradigan leyes anteriores. Esto es así toda vez que la legislación posterior expresa la más reciente voluntad del Legislador, y todas son leyes, normas de igual jerarquía y rango, que provienen de la misma fuente. En tal caso, no hay margen a conciliación posible; impera la ley más reciente. Veamos algunos ejemplos entre la Ley Núm. 18 y la Ley Núm. 68.

1. En la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 18 se reiteran cinco de los principios de política pública sobre educación adoptados en la Ley Núm. 68 ( Art 1.02): la aspiración a la excelencia educativa, el estudiante como centro del sistema educativo y su razón de ser, el maestro como agente esencial de cambio constructivo del sistema, la autonomía de la escuela como medio necesario



para lograr la eficiencia del sistema y la excelencia educativa y la necesidad de la participación ciudadana. Obsérvese cómo, al rephrasear este último principio, de la participación ciudadana, tanto en el tercer párrafo de la primera página, como en el tercero de la segunda página, la limita a la creación de los consejos escolares. En cambio, en la disposición pertinente de la Ley Núm. 68, se canaliza la participación ciudadana en estrategias, mecanismos y entidades; "tales como la organización de cooperativas, de asociaciones estudiantiles y de consejos escolares", "seminarios de capacitación de padres", "esfuerzos voluntarios de empresas privadas, de los gobiernos municipales y de programas del gobierno central, para auspicio, protección, seguridad, limpieza y embellecimiento de los planteles escolares"; "programas de ciudadanos voluntarios, de horario extendido, de adopción de escuelas, empresas privadas y muchas otras estrategias," "el uso temporero de facilidades escolares para actividades educativas, recreativas, cívicas y culturales" (Art. 1.02, Sexto Principio).

2. A pesar de las reiteradas expresiones en la Ley Núm. 18 de que " se enmarca y reconoce los principios de la Ley Orgánica del Departamento de Educación por lo cual no la sustituye, sino que la complementa", se observa de que hay una derogación implícita o tácita, si se consideran aspectos como los siguientes:

\*Se crea el Instituto amparado en que se requiere una flexibilidad de los sistemas operacionales "que no existen actualmente" en los sistemas del Departamento y que requerirle a éste que funcione, simultáneamente, con los actuales y los nuevos puede afectar la operación de las escuelas y alterar la labor de enseñanza en ellas. Y se crea para viabilizar el desarrollo de las escuelas de la comunidad "sin afectar ni desestabilizar las escuelas que se mantienen dentro del Departamento de Educación", sus prerrogativas, poderes y funciones (Exposición de Motivos, véase, además, el Capítulo V ).

El efecto es crear una nueva estructura, a través del Instituto, como si fuera el Departamento de Educación, pero a cargo de las escuelas de la comunidad y de los restantes niveles que dispone la Ley. Y esta estructura se desarrolla, simultáneamente con la actual, bajo la Ley Núm. 68, vigente en las escuelas actuales. Una vez éstas vayan transformándose en escuelas de la comunidad, cesa la vigencia de la Ley Núm. 68 y entra en pleno rigor la Ley Núm.18. Obsérvese, en particular, como el Art 5.03 de esta Ley declara al Instituto como administrador individual, supervisando " su propio sistema de personal basado en el principio de

mérito para el personal docente y clasificado ", exento de la Ley de Personal del Servicio Público y autorizado a adoptar su reglamento de personal.

Desde la aprobación de dicha Ley de Personal, en 1975, ya el Departamento de Educación era administrador individual en cuanto a su personal docente. La Ley Núm. 68 extiende la jurisdicción del Departamento como administrador individual al personal clasificado, lo que significó que, a partir del 1990, el Departamento tenía la autoridad y el deber, como administrador individual, para todo su personal. Debió el Departamento asumir la total responsabilidad en todas las transacciones de su personal: clasificación, retribución, nombramiento, probatoria, permanencia, licencias, formulación de cargos, sanciones, evaluación, y otras. Debió, además, crear su propio foro de apelaciones que antes de 1990, era la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP), bajo la oficina de Administración de Personal (OCAP), para su personal clasificado. Para el personal docente tenía además, el foro particular en la Junta de Apelaciones del Sistema de Instrucción Pública (JASIP), creado por la Ley Núm.115 de 1965. A tales efectos, se aprobó la Ley Núm. 78 del 28 de agosto de 1991 que enmendó la Ley Núm. 115, ampliando la jurisdicción de JASIP (ahora Junta de Apelaciones del Sistema de Educación Pública), para acoger, además, las apelaciones del personal clasificado. Con este ejemplo se evidencia aún más la implantación de un sistema educativo (el del Instituto) sobre el del Departamento de Educación, que afecta, modifica, altera y socava la Ley Núm. 68, y que afecta, además, a las leyes Núm. 115 y Núm. 78.

La transformación del sistema educativo público en las escuelas de la comunidad dispone que se haga por etapas, conforme a un plan establecido para seis años (Exposición de Motivos, artículos 1.02, 2.12, 5.01, 5.02, 5.09 y 8.01). Se dispone, además, que al cabo de dicho período "la Asamblea Legislativa de Puerto Rico establecerá una nueva legislación para el sistema de educación pública" (Art. 5.02). Este compromiso confirma nuestra opinión de que la Ley Núm. 18 deroga tácitamente, y a plazos, por etapas, la Ley Núm. 68; que el Legislador está consciente y anticipa de que se crea "un vacío jurídico", por aquellas disposiciones de la Ley Núm. 68 que no tienen equivalencia en la Ley Núm. 18. Por otra parte, no puede una Asamblea Legislativa impedir que una futura Asamblea Legislativa revise y reconsidere su Ley Núm. 18, restaurando plenamente la Ley Núm. 68, o armonizando lo que pueda ser compatible en ambas y en las restantes leyes que la Ley Núm.18 afecta, como por ejemplo:

- a. La creación del Consejo Asesor del Instituto, sus funciones, deberes y prerrogativas (Capítulos VI).
- b. La omisión del nivel regional (Art 6.07 de la Ley Núm. 68) y de los distritos escolares (Capítulo V) apunta a la eliminación de éstos y, por

donde, la derogación de las disposiciones pertinentes en la Ley Núm. 68.

- c. La creación de los facilitadores, sus funciones y deberes (Capítulo IV).
  - d. La transformación de las escuelas en escuelas de la comunidad, sus prerrogativas, funciones, deberes y atribuciones (Capítulo II y el Art. 1.02), deroga disposiciones sustanciales de los capítulos 1, 2, 3 y 4 de la Ley Núm. 68.
  - e. La redefinición de las funciones del Consejo Escolar y del director de escuelas (Capítulo II) alteran y hasta confligen con aspectos sustanciales de la Ley Orgánica, como por ejemplo, su Capítulo V.
3. El aspecto que mayor controversia ha creado de la Ley Núm. 18 ha sido lo relacionado con los derechos adquiridos del magisterio. Expresiones como las siguientes pretenden asegurarlos:

"El personal docente y clasificado perteneciente al servicio de carrera que se transfiera del Departamento al Instituto conservará todos los derechos reconocidos a esta categoría de empleados por las leyes y reglamentos vigente, incluyendo la Ley Núm. 312 de 15 de mayo de 1938, según enmendada.

Esta Ley no afectará derechos económicos o institucionales adquiridos por empleados o funcionarios que, a la fecha de su aprobación, estuvieren laborando en cualquier programa o dependencia del Departamento. Ninguna disposición de esta Ley tiene la intención o el propósito de modificar, alterar, revocar o invalidar derechos adquiridos que estén vigentes a la fecha de aprobación de la misma". (Art 8.05).

El primer problema que se destaca, por la contradicción que ese mismo artículo plantea de su faz, es que concluye el mismo de la siguiente manera: "No obstante, el Secretario tendrá la facultad de reasignar, reubicar y trasladar empleados o funcionarios para los fines y propósitos de esta Ley". (subrayado nuestro). Similar disposición se consigna, además, en el Artículo 4.03, refiriéndose a los facilitadores.

Al igual que a las organizaciones magisteriales, nos preocupa cómo las disposiciones de la Ley Núm. 18, de su faz y en su aplicación, tienen el efecto de confligir con otras leyes previas, que han reconocido y aseguran derechos tales como:

- a. Certificación; Nombramiento de Maestros y del personal docente en puestos directivos; hora de capacitación; Probatorio/ Permanencia; Evaluación; y Licencias: vacaciones regulares y

por enfermedad, con sueldo para estudios y para actividades políticas (Ley Núm. 68 de 28 de agosto de 1990, según enmendadas).

- b. Permanencia (Ley Núm. 312 de 15 de mayo de 1938)
- c. Retiro (Ley Núm. 218 de 1951)
- d. Certificación de maestros (Ley Núm. 94 de 21 de junio de 1955).
- e. Revocación de certificados de maestros y sanciones para todo el personal del Departamento (Ley Núm. 115 de 30 de junio de 1965 según enmendada por la ley Núm. 78 del 28 de agosto de 1991)
- f. Procedimientos administrativos uniformes (Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988).

Otras leyes que reconocen beneficios y condiciones son las siguientes:

- a. Ley Núm. 3 del 13 de marzo de 1942, según enmendada: Licencia de maternidad.
- b. Ley Núm. 62 de 23 de junio de 1979: Licencia militar.
- c. Ley Núm. 13 de 1980: Estudios y adiestramientos.
- d. Ley Núm. 66 del 31 de mayo de 1973: Sabáticas.
- e. Ley Núm. 1 del 6 de junio de 1976: Licencias especiales con sueldo.
- f. Ley Núm. 30 de 7 de mayo de 1976: Receso navideño.

**Otros aspectos conflictivos de la Ley Núm. 18:**

- a. Nombramientos y evaluación de directores (Art 2.08)
- b. Facilitadores (Art 4.03), de maestros, otro personal docente y personal clasificado (Art 2.09)
- c. Nombramiento de Facilitadores y de miembros del equipo del Instituto, que pueden ser de "fuera del Departamento"
- d. Retención de directores de escuela (Art 2.08) y de Facilitadores (Art.4.03)
- e. Escalas de retribución del personal de las escuelas de la comunidad
- f. Medidas correctivas y remoción del personal (Artículo 2.03, 2.08., 2.09, 4.03 y otros)
- g. La facultad excesivamente amplia y ambigua del Secretario para "resignar, reubicar y trasladar"

- h. Funciones del Consejo Escolar
- j. Status de superintendentes de escuelas y otro personal de supervisión
- k. Frase "que estén dispuestos a comprometerse con las dispuestos a comprometerse con las funciones de facilitación, asesoría y colaboración con las escuelas de la comunidad" (Art. 4.02)

Por otra parte, hemos disfrutado de un estado de Derecho, y de unos derechos adquiridos, que lucharon y obtuvieron quienes nos antecedieron. Tenemos el deber de asegurar lo obtenido y de mejorar y superar el presente, en beneficio de quienes nos sucedan.

### **Exposición de motivos de la Ley 18: Realidad y efectos**

A continuación se destacan las razones o motivos que tuvo la Asamblea Legislativa y el Gobernador para aprobar esta Ley, y se analizan a la luz de sus efectos, en la realidad que podemos anticipar en parte, utilizando ejemplos específicos.

1. "Viabilizar el proceso de reforma educativa real", contrario a la Ley Núm. 68, que es una ley orgánica.

La realidad es que la Ley Núm. 18 es otra ley orgánica, dirigida a modificar y redefinir los niveles, las funciones y los funcionarios.

Por ejemplo:

- a. NIVEL CENTRAL: Mantiene al Secretario como titular, autoridad nominadora, presidente del Instituto de Reforma Educativa (IRE) y quien aprueba sus acciones y decisiones. El IRE sustituye lo que al presente constituye la Sub-Secretaría, las Secretarías Auxiliares y los programas. Es "un equipo de trabajo multidisciplinario" de índole normativa, asesora integradora "(Art 5.01). Funcionará independientemente del Departamento, pero estará adscrito a la oficina del Secretario (Art 5.02) por un período no mayor de seis años. La Ley trata al IRE como agencia pública, al declararlo "administrador individual y administrador de su propio sistema de personal" (Art 5.03).

- b. Se crea un Consejo Asesor del IRE, compuesto por veintiséis (26) miembros: 10 maestros, 10 estudiantes y 6 directores de escuela. Transfiere bajo el IRE al Centro de Investigaciones e Innovaciones Educativas, que bajo la Ley Orgánica, estaba bajo la supervisión del Consejo General de Educación. La Ley no menciona este organismo, lo que supone su eventual eliminación, ya que le adscribe al IRE sus funciones esenciales
  
- c. NIVEL INTERMEDIO: La Ley Núm. 18 no menciona los niveles regional ni distrital, lo que tiene el efecto de eliminarlos. Crea a los Facilitadores (Capt IV), "ubicados en un lugar accesible a las escuelas que prestan servicios", y que podrá "estar constituido por superintendentes, personal técnico y clasificado de los niveles distrital, regional y central y otro personal externo al Departamento de Educación, que estén dispuestos a comprometerse con las funciones de facilitación, asesoría y colaboración con las escuelas de la comunidad". (Art 4.02).
  
- c) ESCUELA DE LA COMUNIDAD: En primera instancia, y a manera de cuerpo directivo, con funciones ejecutivas, administrativas, fiscales y docentes, modifica y enmienda la figura del Consejo Escolar, previamente creado por la Ley Orgánica como cuerpo asesor y colaborador de la Escuela. Es quien evalúa y recomienda al Secretario el nombramiento del director de escuela y en quien recae las evaluaciones de éste que determinarán su retención. Sus funciones pugnan y confligen con las del director. De otra parte, recae en este cuerpo, con el Director, la evaluación de todo el personal de las Escuelas de la Comunidad. Les compete la evaluación de todo el personal, y podrán solicitar del Secretario las medidas correctivas que correspondan. Esto constituye una enmienda tácita de la Ley 115 de 1965, según enmendada por la Ley 78 de 1991.

2. "Necesidad de la autonomía": artículos 2.02 (Definición), 2.03 (Autonomía administrativa), 2.04 (Autonomía Docente) y 2.05 (Autonomía Fiscal).

La realidad es que la Ley Núm. 18 hace una amplia delegación de poderes al Secretario y al Instituto, concentrando más poderes en ambos, por ejemplo:

- a. Autonomía Administrativa (Art 2.03): supone que la escuela de la comunidad seleccionará, evaluará y solicitará la remoción del personal docente y clasificado. Sin embargo, estos procesos se llevarán a cabo conforme al diseño que el IRE haga de los subsistemas:  
"de personal y las guías operacionales que permitan la selección, reclutamiento y evaluación del personal nuevo existente"; "de categorías de los directores y el personal de las Escuelas de la Comunidad, los requisitos de cada categoría así como las escalas salariales, que aplicarán a estas escuelas";  
"de categorías de los maestros del salón de clases para la carrera magisterial, los requisitos de cada categoría y la escala salarial aplicable"; "de evaluación de todo el personal" y la preparación de "las guías operacionales para la implantación de este sistema"  
(Art 5.07 (3) (4) (5) y (6).
- b. Autonomía docente (Art 2.04): supone que la escuela de la comunidad tiene "la libertad para desarrollar el currículo y materiales educativos destinados al desarrollo de actitudes, destrezas y conocimientos". Sin embargo, el currículo se desarrollará a base de los estándares de aprovechamiento que para cada nivel establezca el Instituto (Artículos 2.04 y 5.06 (1). Asimismo, el IRE coordinará la evaluación externa del aprovechamiento académico y las competencias del educando (Art 5.06 (7).
- c. Autonomía fiscal (Art 2.05): supone que la escuela de la comunidad podrá "preparar, administrar y fiscalizar su presupuesto, efectuar la compra de materiales, libros, equipos y suministros"; "contratar los servicios de mantenimiento, reparación, seguridad u otros servicios..." Sin embargo, estas gestiones se harán "siguiendo las normas y reglamentos prescritos por el Instituto".

Entre las funciones del IRE están: el diseño "del subsistema fiscal y las guías operacionales"; presupuestar los recursos fiscales; diseñar y establecer sistemas y procedimientos de Auditoría Fiscal .

La coexistencia o dualidad de los sistemas, el presente y el de las escuelas de la comunidad funcionando simultáneamente, presume una mayor burocracia e inversión de recursos. Resulta, pues, contradictorio proclamar la reducción de la burocracia; más aún, con la aprobación de la Ley Núm. 71, que crea la oficina del Programa de Becas Especiales y Libre Selección de Escuelas, adscrito a la Secretaría Auxiliar de Servicios al Estudiante del Departamento de Educación. El desarrollo, implantación, supervisión y fiscalización de este Programa presume añadir funciones y responsabilidades en el nivel central, como en las escuelas participantes.

La realidad es que resulta contradictorio y confuso que se proclame la flexibilidad, se adscriba el IRE a la oficina del Secretario, y éste apruebe toda acción y decisión. Todavía más contradictorio resulta si se contrasta dichas expresiones con las siguientes:

"...el Secretario adoptará medidas y estrategias que canalicen recursos a las escuelas para fortalecerlas. Mientras tanto, se flexibilizarán los procedimientos en el resto de las escuelas del sistema con el fin de que se acelere el proceso de transformación de las mismas en Escuelas de la Comunidad" (Exposición de Motivos, antepenúltimo párrafo).

La primera parte de estas expresiones presume la inversión de mayores y mejores recursos para fortalecer las escuelas seleccionadas como escuelas de la comunidad. No hay mayor asignación presupuestaria. Implica transferir recursos de otras escuelas y niveles. Ello afectará las escuelas aún no transformadas, las cuales, si no pueden hacerlo, surgiría lo que expresara el Secretario de Educación en las vistas públicas de esta Ley: "Se acabó el taller. Se cierra la fábrica".

La segunda parte de dichas expresiones induce a cuestionarse si era necesario legislar sobre esto o si bastaba la voluntad real de querer flexibilizar mediante proyectos pilotos o especiales, evaluar los mismos y, de ser efectivos, proceder con nueva legislación.

### **Consideraciones finales**

En la parte introductoria de este trabajo se alude a dos leyes: la Núm. 18 del 16 de junio de 1993 y la Núm. 71 del 3 de septiembre de 1993. Entendemos que ambas apuntan y facilitan las condiciones hacia la privatización del sistema educativo público. ¿Por qué la privatización?



Circunstancias socio-económicas y políticas, tales como la deuda pública, el gigantismo en el gobierno, la insatisfacción por los servicios públicos, la burocracia y, por otro lado, la necesidad de limitar los gastos públicos y el entusiasmo por la empresa privada, han inducido al gobierno a modificar su rol de "Estado Benefactor". De proveedor y custodio de los servicios públicos esenciales, tradicionalmente ofrecidos por el gobierno, dirige al presente sus esfuerzos en dos direcciones, simultáneamente: a) delegar cada vez más en el sector privado servicios ofrecidos por el Estado; y b) flexibilizar, liberalizar y, aún más, eliminar controles originalmente establecidos para la empresa privada, en protección del pueblo consumidor y de la calidad de los servicios que ésta ofrece.

En el área de la educación, se ha ido registrando una reducción en la matrícula de la escuela pública, mientras que aumenta la de las privadas, proliferando el establecimiento de dichas instituciones. Se han generalizado las críticas y la insatisfacción por el sistema educativo público, cuestionándose en altos niveles gubernamentales, inclusive, el aumento de los recursos humanos y fiscales invertidos. Se percibe idealmente a la escuela privada como remedio para la deserción y la panacea de la excelencia educativa.

Por años, el sector educativo privado de todos los niveles ha reclamado del gobierno mayor flexibilidad en los procesos de licencia y acreditación de sus instituciones y participación en los asuntos que le afectan y en subsidios y otras ayudas. Cada vez es más evidente la influencia de este sector en el gobierno, en la legislación y en nombramientos de ejecutivos de agencias que provienen del sector privado.

¿Cómo se produciría el proceso de privatización con la implantación de esta Ley? Muy a grandes rasgos, porque el tema es propio para un análisis más profundo y particular, anticipamos lo siguiente:

1. El fortalecimiento de las escuelas de la comunidad, a expensas de las otras que no logren transformarse y que cerrarán operaciones. Se debe recordar que no hay presupuesto adicional, se reduciría el gigantismo en el sistema educativo público, disminuiría la inversión del gobierno, liberándose de esos gastos.
2. El cierre de escuelas produce una clientela y un personal que no podrá acoger las escuelas de la comunidad en su totalidad. Habrá una demanda mayor por servicios educativos y aumentará el desempleo del personal adiestrado y con experiencia.
3. Se crean las condiciones para la proliferación de nuevas instituciones educativas privadas para suplir la necesidad del mercado. Estarían disponibles el personal desempleado y la clientela, además de las físicas desocupadas.

4. Eventualmente, las escuelas de la comunidad serían la opción pública que se mantendría en el mercado educativo de libre competencia. Con la Ley Núm. 71 se dan los primeros pasos para la subvención parcial por parte del Estado de servicios educativos por parte del sector privado. Se estimula esa opción entre padres y estudiantes, bajo el amparo de la doctrina del "beneficio del estudiante".
5. Por lo tanto, transfiere la total responsabilidad del fracaso del sistema público a la comunidad escolar y geográfica (" que no pueden atraer y retener la clientela"), y a padres y a estudiantes ("que son quienes seleccionan"). Se les responsabiliza por: a) la oferta y administración de servicios no educativos, de mantenimiento, seguridad y otros; b) el nombramiento, evaluación y formulación de cargos para todo el personal; c) oferta curricular, materiales y equipo; d) la fiscalización de recursos presupuestarios, entre otros. Al analizar las consideraciones expuestas a lo largo de este trabajo y las consecuencias antes mencionadas, se entiende por qué algunos sectores consideran esta ley como un atropello al sistema educativo público y a sus componentes, pero sobre todo a la educación, a los educandos y a nuestro pueblo. No se puede favorecer una ley, que de su faz y en su aplicación, niega lo que pretende promover. La realidad de esta Ley es que presenta serios defectos de forma y de contenido, graves contradicciones intrínsecas y conflictos irreconciliables con la legislación vigente.

Es preocupante la excesiva delegación de poderes que se le confiere al Secretario y al Instituto, que aumenta la centralización y la burocracia; y sus contradicciones intrínsecas y debilidades dispositivas, que fomentan la fragmentación de los procesos educativos, administrativos y docentes.

La Ley representa, también, un riesgo a los derechos reconocidos al magisterio como clase y como sector de empleados públicos, así como al personal clasificado. Se puede anticipar un daño mayor a las aspiraciones y expectativas los futuros maestros y de los estudiantes, porque ellos aún no tienen derechos adquiridos y se suprimen los vigentes.

Aunque favorezco la idea y el concepto de escuela de la comunidad, aspiro a que sean todas escuelas de la comunidad sin que haya una Ley Núm. 18; a que se promueva el fortalecimiento, no de varias, sino de todas y cada una de las escuelas que componen el sistema educativo público. Se debe defender el derecho a la educación de toda persona, que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, en un sistema educativo público, libre y enteramente no sectario, gratuito, obligatorio y de excelencia. Es de mi opinión que los recursos del Estado deben dirigirse al sistema educativo público, sin desvío ni subterfugio para las

instituciones bajo auspicios no gubernamentales. Aun cuando se reconoce la labor y la aportación del sector educativo privado, y la libertad de los padres de seleccionar y sufragar dicha educación, me reafirmo que es deber del Estado, como Padre de la Nación ("Parents Patriae"), velar y cuidar por el bienestar y el beneficio de la sociedad.

## **Lista de documentos consultados para la preparación del artículo**

### **Disposiciones legales**

#### 1. Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Art. II - Carta de Derechos, Secciones 1, 5 y 19

Art. III - Poder Legislativo, Sección 16

Art. IV - Poder Ejecutivo, Sección 6

#### 2. Leyes

\***Ley Escolar Compilada** del 12 de marzo de 1903, según enmendada

\*Ley Núm. 312 de 15 de mayo de 1938, según enmendada, y conocida como  
**Ley de Permanencia**

\*Ley Núm. 4 de 24 de julio de 1952

\*Ley Núm. 94 de 21 de junio de 1955, según enmendada y conocida como  
**Ley de Certificación**

\*Ley Núm. 115 de 30 de junio de 1965, según enmendada por la Ley Núm.  
78 de 28 de agosto de 1991

\*Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada, y conocida como  
**Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico**

\*Ley Núm. 31 de 10 de mayo de 1976, según enmendada por la Ley Núm. 49  
de 30 de junio de 1988

\*Ley Núm. 8 de 24 de julio de 1985 (R del S 1127)

\*Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, y conocida como **Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico**

\*Ley Neum. 68 de 28 de agosto de 1990, según enmendada y conocida como **Ley Orgánica del Departamento de Educación**

\*Ley Núm. 18 de 16 de junio de 1993, conocida como **Ley para el desarrollo de las Escuelas de la Comunidad**

\*Ley Núm. 71 de 3 de septiembre de 1993, conocida como **Ley que crea el Programa de Becas Especiales y de Libre Selección de Escuelas**

### 3. Reglamentos

\* **Escuelas Elementales y Secundarias** (1981)

\* **Personal Docente** (1983)

\* **Certificación** (1984)

\* **Estudiantes** (1992)

\* **General de Personal Docente y Clasificado de las Escuelas de la Comunidad y el Instituto de Reforma Educativa** (1993)

### **Documentos, informes, artículos y otros oficiales**

#### 1. Comisión Especial Conjunta para la Reforma Educativa Integral, Asamblea Legislativa de Puerto Rico

\*Sagardía Ruiz, Magda E. (1987) **La educación y la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico**

\*Sagardía Ruiz, Magda E. (1987) **Informe Preliminar de la relación estado - educación privada**

\*García Santiago, Nilda y Unidad de Asesores Técnicos (1990) **Las regiones educativas en Puerto Rico: origen, desarrollo, actualidad, opiniones y opciones de política**

\***Informe Final** (sept. 199)

\***Informe Final** (dic. 1992)

2. Departamento de Estado

\*Certificación del Hon. Baltasar Corrada del Río, Gobernador Interino, del 13 de agosto de 1993

\*Comunicación de la Sra. Lourdes I. de Pierluisi al Secretario de Educación, del 25 de agosto de 1993

3. Departamento de Educación

\*Memorando de la Prof. Miriam Rodríguez, Sub-secretaria, del 24 de febrero de 1993

\*Volante Supletorio, certificado por el Secretario de Educación, para el **Reglamento General de Personal Docente y Clasificado de las Escuelas de la Comunidad y el Instituto de Reforma Educativa** (agosto 1993)

4. Secretario del Departamento de Hacienda, comunicación sobre "Task Force" de desgubernamentalización, del 2 de agosto de 1993

5. Gobernador de Puerto Rico, Hon. Pedro J. Roselló González, respuesta a comunicación de los señores líderes magisteriales del 13 de septiembre de 1993, fechada el 13 de octubre de 1993.

6. Frente Unido de Trabajadores de la Educación: señores José Eligio Vélez Torres, Renán Soto y David Malavé

\*Comunicación al Hon. Pedro J. Roselló González, del 13 de septiembre de 1993

\*Enmiendas que se proponen a la Ley 18 de 16 de junio de 1993, del 15 de octubre de 1993

\*Comunicado de Prensa, del 20 de octubre de 1993

7. Asociación de Maestros de Puerto Rico

\*Memorando del Sr. José Eligio Vélez Torres al Hon. Roberto Rexach Benítez, sobre comentarios al anteproyecto de Reforma Educativa del Senado de Puerto Rico, auspiciado por el Hon. Roberto Rexach Benítez en la presente sesión ordinaria, fechada el 18 de marzo de 1993.

\*Comparecencia a las vistas públicas del P. del S. 227, del 19 de mayo de 1993

\*Memorando adjunto sobre Evaluación del P del S. 227, del 19 de mayo de 1993

\*Comparecencia en vistas públicas del P. del S. 399, del 16 de agosto de 1993 (Incluye dos memorandos adjunto)

## 8. Libros

\***Black's Law Dictionary** (1983). Fifth Edition.

\*Donohue, John D. (1991). **La decisión de privatizar: Fines públicos y medios privados.** Ediciones Paidós.

\*Osborne, Daniel y Ted Goebler (1993). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.**

## 9. Trabajos de investigación relacionados

\*Movimiento Acción Socialista (1993). **¿Escuela de la Comunidad o privatización de la educación?**

\*Sagardía Ruiz, Magda E. y García Santiago, Nilda - Ponencia conjunta en las vistas del P. del S. 227, del 18 de mayo de 1993.

\*Sagardía Ruiz, Magda E. (1987). Esquema de Prelación Normativa.

---

\_\_\_\_\_ (1993). **Descripción de la Ley para el desarrollo de las Escuelas de la Comunidad.**

\_\_\_\_\_ (1993). **La Ley para el desarrollo de las Escuelas de la Comunidad: Delegaciones al Secretario de Educación y al Instituto de Reforma Educativa.**

\_\_\_\_\_ (1993). **Organigrama comparativo del Departamento de Educación (Ley Núm. 68) y el Instituto de Reforma Educativa (Ley Núm. 18).**

\_\_\_\_\_ (1993). **Esquema de Prelación Normativa, aplicado al Departamento de Educación.**

## 10. Periódicos

### \***El Nuevo Día**

13 de enero de 1993, pp. 4-5

4 de agosto de 1993, p. 5

30 de septiembre de 1993, pp. 3-4

11 de octubre de 1993, p 2

\***El Vocero**, Suplemento del 26 de abril de 1993